

# DIE GRUNDRECHTSBERECHTIGUNG INLÄNDISCHER JURISTISCHER PERSONEN MIT AUSLÄNDISCHER STAATSBETEILIGUNG

DISSERTATION

zur Erlangung des  
Doktorgrades der Rechtswissenschaften (Dr. iur.)  
der

Juristischen Fakultät  
der Martin-Luther-Universität  
Halle-Wittenberg



vorgelegt

von Frau Dipl.-Jur. Josephine Skrzypczak  
geb. am 06.11.1984 in Halle (Saale)

Erstgutachter Prof. Dr. Winfried Kluth,  
Zweitgutachter Prof. Dr. Dirk Hanschel  
Verteidigt am 01.06.2018 in Halle (Saale)

## Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung .....	1
I. Ausgangslage .....	1
II. Gang der Untersuchung .....	2
B. Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung .....	5
I. Fälle aus den einzelnen Religionen.....	5
1. Islam .....	5
a) Allgemein .....	5
b) Exkurs: Verhältnis von Staat und Religion im Islam und insbesondere in der Türkei .....	5
aa) Staatsverständnis des Islam .....	5
bb) Türkei .....	7
cc) Vergleich türkischer Laizismus – deutsches Trennungsmodell.....	8
dd) Auswirkungen in Deutschland .....	8
c) Im Einzelnen .....	12
aa) <i>DITIB</i> .....	12
bb) Hizbollah.....	16
cc) König-Fahd-Akademie .....	18
2. Judentum .....	19
a) Allgemein .....	19
b) Im Einzelnen .....	20
aa) Jüdisch-amerikanische Organisationen .....	20
bb) Keren Hayessod .....	20
3. Christentum .....	21
a) Katholische Kirche .....	21
b) Church of England .....	22
4. Ausländische Staatenbeteiligung – Systematisierung .....	23
a) Einteilung nach Kriterien .....	23
b) Satzungen .....	23
5. Zusammenfassung .....	23
II. Grundrechtsberechtigung inländischer juristischer Personen mit ausländischer Staatsbeteiligung aus Art. 4 I GG .....	25
1. Sachlicher Schutzbereich .....	26
a) Das Grundrecht der Religionsfreiheit .....	26
b) Schutzpflicht .....	26
c) Objektiver Grundrechtsgehalt .....	27

## II

aa) Werteordnung .....	27
bb) Integrationsfunktion der Religionsgemeinschaften .....	27
cc) Einrichtungsgarantie.....	28
d) Leistungsrecht .....	29
e) Teilhabe als derivatives Leistungsrecht.....	31
2. Persönlicher Schutzbereich .....	32
a) Umfang des Schutzes kollektiver und korporativer Religionsfreiheit .....	33
b) Verhältnis zum Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften .....	35
c) Körperschaftsstatus .....	35
d) Wesensmäßige Geltung für juristische Personen gemäß Art. 19 III GG.....	37
aa) Definition Religionsgemeinschaft.....	37
(1) Vereinigung.....	38
(2) Gemeinsames Bekenntnis.....	39
(3) Aufgabenerfüllung .....	40
(4) Abgrenzung zum religiösen Verein.....	40
(5) Zusammenfassung .....	42
bb) Personelles Substrat .....	42
(1) Homogenität .....	43
(2) Bestimmung der Mitgliedschaft .....	45
(3) Nutzer- bzw. Anstaltsstruktur .....	46
(4) Personelles Substrat einer inländischen Religionsgemeinschaft mit ausländischer Staatenbeteiligung .....	48
(5) Zusammenfassung .....	50
cc) Trennungs- und Neutralitätsgebot gemäß Art. 4 und 140 GG i.V.m. Art. 136 I, II, 137 I, III WRV sowie Art. 3 III, 33 III GG.....	50
(1) Trennungsgebot .....	54
(a) Abgrenzung .....	55
(α) Staatskirche.....	55
(β) Laizismus.....	58
(b) Unterbrechungen .....	59
(c) Anwendungsbereich.....	60
(d) Rechtscharakter .....	61
(α) Religionsfrieden.....	63
(β) Freiheitssicherung.....	64
(e) Zusammenfassung .....	65
(2) Neutralitätsgebot.....	66
(a) Nichtidentifikation .....	67

### III

(b) Parität.....	68
(c) Verhältnis von Staat und Gesellschaft.....	69
(d) Anwendungsbereich.....	71
(e) Rechtscharakter.....	71
(α) Religionsfrieden.....	72
(β) Freiheitsverwirklichung.....	73
(f) Zusammenfassung.....	73
(3) Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften.....	73
(a) Inhalt.....	73
(b) Schranken.....	75
(c) Anwendungsbereich.....	76
(d) Rechtscharakter.....	79
(α) Religionsfrieden.....	80
(β) Freiheitsverwirklichung.....	80
(e) Zusammenfassung.....	81
(4) Zusammenfassung.....	82
e) Zusammenfassung.....	83
3. Zusammenfassung.....	83
III. Abwägung in Fällen des Interessenkonflikts von Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung.....	84
1. Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften.....	84
a) Selbstbestimmung gegenüber ausländischem Staat.....	85
aa) Rechtsform.....	85
bb) Begründung der Schutzpflicht des Staates.....	86
cc) Umfang des Schutzes.....	88
b) Selbstbestimmung gegenüber deutschem Staat.....	90
aa) Handlungspflicht, Handlungsoption.....	91
bb) Aufgedrängter Grundrechtsschutz.....	93
c) Zusammenfassung.....	94
2. Missbrauchsgefahr.....	95
a) Problemaufriss.....	95
b) Integrative Wirkung der Religionsgemeinschaften.....	96
c) Missbrauch durch strukturelle Diskriminierung.....	98
aa) Unterscheidung religiös/nicht religiös.....	98
(1) Definition Religion/religiöses Handeln.....	99
(2) Sind Plausibilitätskontrolle und Unterscheidbarkeit möglich?.....	101
bb) Missbrauch einer Monopolstellung.....	102

cc) Minderheiten in Religionsgemeinschaften .....	103
d) Zusammenfassung.....	107
3. Kooperationen .....	107
a) Kooperationsbereiche.....	108
b) Funktionen der Kooperation .....	110
c) Verfassungsrechtliche Grenze für geschriebene und ungeschriebene Voraussetzungen von Kooperationen .....	113
aa) Parität.....	113
bb) Neutralität .....	115
(1) Religionsgemeinschaft.....	116
(a) Allgemein.....	116
(b) Selbstbestimmungsrecht und strukturelle Diskriminierung .....	118
(2) Mitgliedschaft .....	119
(a) Allgemein.....	119
(b) Selbstbestimmungsrecht .....	121
(c) Strukturelle Diskriminierung .....	122
(3) Rechtstreue .....	123
(a) Allgemein.....	123
(b) Schrankenregelung .....	124
(c) Keine Grundrechtsbindung .....	125
(d) Selbstbestimmung und strukturelle Diskriminierung .....	126
(4) Zweckbetrachtung: Unterstützung des Gemeinwohlbezugs der Religion... ..	126
(a) Allgemein.....	126
(b) Selbstbestimmungsrecht .....	127
(c) Strukturelle Diskriminierung .....	128
(5) Staatsloyalität.....	129
(a) Allgemein.....	129
(b) Selbstbestimmungsrecht .....	131
(c) Strukturelle Diskriminierung .....	132
(6) Repräsentationsanspruch .....	133
(a) Allgemein.....	133
(b) Selbstbestimmungsrecht und strukturelle Diskriminierung .....	134
cc) Zusammenfassung .....	135
d) Ausgestaltungsstrategien.....	135
aa) Abstrakte Beurteilung durch Gesetz.....	136
bb) Konkrete Beurteilung.....	138
cc) Vertrag .....	139

dd) Religionsunterricht mit Staatenbeteiligung? .....	141
e) Zusammenfassung .....	144
4. Zusammenfassung .....	145
IV. Zusammenfassung .....	147
C. Medien- und Kulturvereinigungen .....	148
I. Fälle .....	148
1. Problemaufriss .....	148
2. Kulturinstitute .....	148
a) Konfuzius-Institut .....	149
b) Deutsche Auslandsuniversitäten .....	150
c) Goethe-Institut .....	151
3. Staatspresse und Staatsrundfunk für das Ausland .....	153
a) Deutsche Welle .....	154
b) Russia Today .....	155
II. Grundrechtsgeltung der Medien-, Kultur- und Wissenschaftsfreiheiten .....	157
1. Medien .....	157
a) Pressefreiheit .....	157
b) Rundfunkfreiheit .....	160
c) Filmfreiheit .....	165
d) Medienordnung .....	166
aa) Regelungsziele .....	166
(1) Wechselwirkung mit Informationsfreiheit .....	166
(2) Sicherung der Meinungsvielfalt .....	167
(3) Empfängerschutz? .....	169
bb) Rechtscharakter des Neutralitätsgebots .....	170
e) Zusammenfassung .....	172
2. Kultur .....	173
a) Kunstfreiheit .....	173
b) Kulturverfassung im Grundgesetz .....	178
aa) Regelungsinhalt .....	178
(1) Verbot der Staatskunst .....	179
(2) Sicherung der Vielfalt .....	183
(3) Auswahlentscheidungen in der leistungsrechtlichen Dimension .....	186
bb) Rechtscharakter des Neutralitätsgebots .....	188
c) Zusammenfassung .....	191
3. Wissenschaft und Forschung .....	191
a) Grundrecht .....	191

b) Objektiv-rechtliche Wirkung.....	193
aa) Regelungsziele.....	194
(1) Unabhängigkeit der Wissenschaft von staatlichen Einflüssen.....	195
(2) Unabhängigkeit der Wissenschaft von gesellschaftlichen Einflüssen .....	197
bb) Rechtscharakter des Neutralitätsgebots .....	202
c) Zusammenfassung.....	203
4. Wesensmäßige Anwendbarkeit nach Art. 19 III GG .....	203
a) Art. 19 III GG Personelles Substrat.....	204
aa) Staatspresse und Staatsrundfunk aus dem Ausland .....	204
bb) Grundrechtsberechtigung kultureller Vereinigungen: Ausländische Kulturinstitute.....	205
cc) Forschungseinrichtungen aus dem Ausland .....	206
dd) Zusammenfassung.....	208
b) Einheitlicher Neutralitätsbegriff in den Gesellschaftsfreiheiten? .....	209
aa) Neutralität als Teil des Schutzbereichs .....	209
bb) Kein Vorrang abwehrrechtlicher Schutzdimension.....	211
cc) Neutralität als Mittel oder als Ziel der Grundrechtsgeltung.....	212
dd) Wesensmäßige Anwendbarkeit der Grundrechte auf juristische Personen mit ausländischer Staatsbeteiligung.....	216
(1) Staatspresse- und Staatsrundfunkunternehmen unter ausländischem Einfluss .....	217
(2) Kulturinstitute und andere Kulturvereinigungen mit ausländischem Einfluss .....	221
(3) Kultur- und andere Wissenschaftsinstitute mit ausländischem Einfluss .....	223
c) Zusammenfassung.....	225
III. Grundrechtsabwägung.....	228
1. Mit den eigenen Mitgliedern .....	228
a) Presseunternehmen.....	229
b) Rundfunkunternehmen.....	230
c) Kunst- und Kulturvereine.....	231
2. Mit Empfängern .....	232
a) Propaganda .....	232
b) Staatliche Leistungen zur Medien- und Kulturförderung .....	233
3. Mit Konkurrenten .....	234
4. Zusammenfassung.....	235
IV. Zusammenfassung Grundrechtsberechtigung und Grundrechtsabwägung der Medien- und Kulturvereinigungen.....	237
D. Zusammenfassung der Ergebnisse .....	239

Literaturverzeichnis..... 241

## A. Einleitung

### I. Ausgangslage

Ausgangspunkt dieser Untersuchung ist die besondere Konstellation der DITIB (Diyanet İşleri Türk-İslam Birliği, die Türkisch-Islamische Union der Anstalt für Religion). Diese besteht in Deutschland als Religionsgemeinschaft, wird jedoch vom türkischen Religionsministerium betrieben. Sie repräsentiert eine große Anzahl an Muslimen, die aus der Türkei nach Deutschland ausgewandert sind. Hier wird sie von Staat und Gesellschaft ambivalent gesehen. Einerseits stellt sie in der unübersehbar zersplitterten Landschaft der muslimischen Religionsgemeinschaft durch ihre Struktur als Dachverband und die zusätzliche Anknüpfung ihrer Gläubigen über die staatliche Herkunft aus der Türkei einen großen repräsentativen Block an Muslimen in Deutschland dar, die es zu integrieren gilt. Auf der anderen Seite wird ihre Staatenverbindung jedoch skeptisch gesehen: Werden durch die Einbindung der *DITIB* in staatliche Kooperationen, bspw. in Bezug auf den Religionsunterricht, der Türkei hoheitliche Befugnisse in Deutschland eingeräumt? Wird nicht die Isolation der Eingewanderten durch die doppelte Abschirmung als Gläubige einer fremden Religion und als ehemalige Staatsangehörige eines anderen Landes noch vorangetrieben?

Bei näherem Hinsehen ergeben sich weitere, ähnliche Konstellationen: Staatspresse und Staatsrundfunk anderer Länder, wie bspw. der Staatssender *RT* (Russia Today) aus Russland und Kulturinstitute wie das *Konfuzius-Institut* aus China, sehen sich Vorwürfen ausgesetzt, sie würden Tätigkeiten, wie insbesondere die institutionelle Einbindung in die Universitäten und in das Kulturleben, hier für Propaganda nutzen. Fallen diese juristischen Personen dadurch auf, dass sie unter dem Mantel der zivilen Kraft einer privaten, inländischen juristischen Person Staatspolitik betreiben? Diese Arbeit soll folgender Frage nachgehen: Sind inländische juristische Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung grundrechtsberechtigt? Dies geht einher mit der Frage: Kann bzw. muss der deutsche Staat demnach im Umgang mit inländischen juristischen Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung auf den staatlichen Aspekt Rücksicht nehmen?

## II. Gang der Untersuchung

Die Untersuchung dieser Fragen findet ausschließlich auf der Ebene des nationalen Rechts statt. Diese Konstellation kann auch auf völkerrechtlicher Ebene untersucht werden. Hier wären insbesondere die Untersuchung der grundrechtstypischen Gefährdungslage zwischen souveränen Staaten und die Reaktionsmöglichkeiten eines Staates gegenüber einem gegen das völkerrechtliche Interventionsverbot verstoßenden Staat zu nennen und zu untersuchen.<sup>1</sup> Diese Fragen stehen jedoch nicht im Fokus dieser Arbeit. Es wird daher auch nicht auf die Problematik eingegangen, wie einer Verletzung der Gebietshoheit durch die tatsächliche Ausübung von Staatsgewalt begegnet werden soll.

Ob eine juristische Person sich auf ein Grundrecht berufen kann, hängt vom persönlichen und vom sachlichen Geltungsbereich des Grundrechts ab. Anhand fünf beispielhafter Grundrechte (Religionsfreiheit, Presse-, Rundfunk-, Kunst- und Wissenschaftsfreiheit) wird jeweils untersucht, ob juristische Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung grundrechtsberechtigt sind und wie ihre Grundrechte mit denen anderer Grundrechtsträger im Falle einer Kollision in Ausgleich zueinander zu bringen sind.

Die persönliche Grundrechtsberechtigung inländischer juristischer Personen richtet sich nach Art. 19 III GG und verlangt eine wesensmäßige Geltung des jeweiligen Grundrechts. Dies erfordert zunächst ein personelles Substrat der juristischen Personen.

Eine Auslegung der Freiheit ist ohne das Selbstverständnis des Grundrechtsträgers jedoch nicht möglich. Ein Grundrecht würde ins Leere laufen, wenn der Staat abschließend die Definitionsmacht über den Schutzbereich hätte. Da, wo das Selbstverständnis des Grundrechtsträgers über seine Freiheit eine einseitige Festlegung durch den Staat erschwert, hilft das Neutralitätsprinzip als Gegenstück des Freiheitsraums auf staatlicher Seite. Denn eine abschließende staatliche Definition, was der Grundrechtsträger unter der jeweiligen Freiheit zu verstehen hat, ist grundrechtsverletzend. Eine Definition, die nicht auf das Selbstverständnis des Grundrechtsträgers Bezug nimmt, läuft Gefahr, den Freiheitsbereich einzuschränken, indem bestimmte Handlungen des Grundrechtsträgers per se definitorisch vom Schutzbereich eines Grundrechts ausgeschlossen werden, weil der Staat etwas ihm Unbekanntes nicht als Kunst, Religion, Meinung oder Wissenschaft ansieht.

Das betrifft die hier vorgestellten Grundrechte in besonderem Maße. Symptomatisch sind sie an Definitionsschwierigkeiten im Schutzbereich zu erkennen und sind dort allesamt besonders geprägt durch Meinungsstreitigkeiten über das Ob und Wie einer Definition des

---

<sup>1</sup> Ausführungen zu diesen Fragen finden sich in: *Kube*, in: *Information und Einflussnahme*, 124, 137 ff, 149 ff,

Freiheitsbereichs. Gerade Religion, Rundfunk und Kunst verdeutlichen, dass eine Definition nur unter Bezugnahme auf das Selbstverständnis des Grundrechtsträgers erfolgen kann.<sup>2</sup> Für die Religionsfreiheit ist dies sogar verfassungsrechtlich ausdrücklich in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 III WRV als Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften kodifiziert.

Juristische Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung werfen die Frage auf, ob eine Grundrechtsgeltung mit der Staatlichkeit der juristischen Personen in Konflikt steht. Daher schließt sich eine teleologische Auslegung des Neutralitätsprinzips an mit der Frage, ob das Prinzip innerhalb Deutschlands auch auf die Verbindung einer privatrechtlichen juristischen Person zu einem anderen Staat angewendet werden muss.

Wurde grundsätzlich eine wesensmäßige Geltung für das Grundrecht festgestellt, werden die Grundrechte im Anschluss jeweils zu den Mitgliedern und Rezipienten der Grundrechtsausübung der juristischen Person (die bspw. im Falle von Religionsgemeinschaften zusammenfallen) sowie ihrer Konkurrenten im Sinne einer Verhältnismäßigkeitsprüfung abgewogen.

Entsprechend gliedert sich die Arbeit in die Auseinandersetzung mit Religionsgemeinschaften sowie Medien- und Kulturvereinigungen mit ausländischer Staatenbeteiligung. Untersucht wurden die Religionsfreiheit, die Medienfreiheiten sowie die Kunst- und Wissenschaftsfreiheit. Alle diese Grundrechte werden nach dem Schema des Art. 19 III GG auf eine wesensmäßige Anwendbarkeit auf inländische juristische Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung bearbeitet. Das personelle Substrat wird dann aus den Mitgliedern anhand des jeweils zustehenden individuellen Freiheitsraums bestimmt.

Nach der hiesigen Ansicht ist das Neutralitätsgebot gerade nicht lediglich eine Handlungsanweisung an den Staat. Die drei Dimensionen teilen es in einen Status, eine Handlungsanweisung und in einen Teil des Schutzbereiches, namentlich das Selbstbestimmungsrecht auf. Anhand des Selbstbestimmungsrechts wird die Religionsfreiheit näher bestimmt. Anhand der herzustellenen Meinungsvielfalt wird die Rundfunk- und Pressefreiheit näher definiert. In der Kunstfreiheit fehlt es an einer Einschränkung durch das Neutralitätsgebot und in der Wissenschaftsfreiheit schließt das Neutralitätsgebot jegliche Einflussnahmen von Staaten und anderen Quellen bereits im Schutzbereich aus.

Andere Grundrechte, wie insbesondere aus dem wirtschaftlichen Bereich (Art. 12, 14 GG), sind für diese Frage ebenfalls interessant. Sie bilden jedoch einen teilweise, durch das

---

<sup>2</sup> Zu diesen Parallelen auch: *Schlaich*, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (4), 9 (24 f.).

völkerrechtliche Investitionsschutzrecht, bereits so abgeschlossenen Bereich, dass auch diese Untersuchung einer Betrachtung in einer eigenständigen Arbeit empfohlen wird.

## B. Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung

### I. Fälle aus den einzelnen Religionen

Zunächst werden hier unterschiedliche Beispielfälle zusammengetragen, die die Religionsgemeinschaften und religiöse Vereine mit ausländischer Staatenbeteiligung in Deutschland und auch außerhalb beschreiben. Sie besitzen sehr verschiedene Ausprägungen von Verbindungen zu einem anderen Staat. Die Religionsgemeinschaften haben zudem ein unterschiedliches Selbstverständnis zu diesen Verbindungen. Teilweise ist eine Staatenbeteiligung bereits Bestandteil der Religionen selbst. Zu anderen Teilen liegt der Ursprung dieser Verbindung in der Vereinnahmung einer Religion durch einen bestimmten Staat.

#### 1. Islam

##### a) Allgemein

In Deutschland bildete sich für eine Religionsausübung in einem nicht-muslimischen Land ein komplexes Gefüge an zumeist eingetragenen Vereinen heraus, die Muslime vertreten. Diese Organisationen sind oft orientiert an den in den Herkunftsländern vorherrschenden Auffassungen zur Religion und insbesondere an den jeweils verbreiteten Sprachen. So gibt es vor allem türkisch, aber auch arabisch oder iranisch geprägte Vereine, Vereine für Schiiten aus dem Libanon oder bosnische und albanische muslimische Vereine. Hinzu kommen sog. Dachverbände, die einzelne Vereine als Mitglieder unter sich vereinen.

##### b) Exkurs: Verhältnis von Staat und Religion im Islam und insbesondere in der Türkei

Um die folgenden Beispiele im Einzelnen genauer einordnen zu können, ist es hilfreich, sich das Staatsverständnis des Islam vor Augen zu führen. Hinzu kommt eine Betrachtung des kemalistischen Laizismus in der Türkei und des Wandels dieser Vorstellung in der jüngeren Vergangenheit. Die Beispiele aus den muslimischen Gemeinschaften lassen sich mit diesen Vorkenntnissen überhaupt erst verstehen.

##### aa) Staatsverständnis des Islam

Der Islam hat als Religion einen Allumfassendheitsanspruch. Daher ist auch das Staatsbild

dieser Religion nicht von einer Religionsausübung im Privaten geprägt, sondern die Religion stellt auch an Struktur und Aufbau des Staates selbst Ansprüche. Gerade der Islam hat seit Beginn ein Rechtsverständnis integriert, das sich auf weite Teile der Rechtslehre wie insbesondere das Zivil- und Strafrecht erstreckt.<sup>3</sup>

Ausgangspunkt und Souverän des islamischen Staates ist Gott, nicht das Volk. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Interpretation Gottes Willens. Dies obliegt einem religiös wie staatlich anerkannten Führer, sowie der islamischen Gemeinschaft als Ganzer. In Bereichen des Grundverständnisses von Moral und Verhalten sind diese Vorgaben also verbindlich. Im Einzelnen können darüber hinausgehende Entscheidungen jedoch durchaus im Rahmen demokratischer Volksbeteiligung und Mehrheitsentscheidungen getroffen werden, solange die Prinzipien des Islam bewahrt sind.

Diese Grundsatzentscheidungen werden durch die Muslime in folgenden vier Fundamenten formuliert: Zunächst ist, wie bereits erwähnt, Gott der Souverän des Staates, „Alhakimiya“. Weiterhin muss alle weitere Untergliederung im Staat auf einen Führer zurückgehen, „Alhukm“. Diese Vorgabe soll vor allem Struktur in die Verwaltung des Staates und der Gesellschaft bringen. Alle Maßnahmen stehen des Weiteren trotz Führung unter dem Vorbehalt der Beratung, die gerade derjenige mit seinen Unterstellten durchführen soll, der für das Treffen einer Entscheidung zuständig ist, „Schura“. Diese Vorgehensweise findet sodann im Rahmen der Rechtsstaatlichkeit statt, die alle Willkür in der Entscheidungsfindung verbietet, „Alschariya“. Das Rechtssystem der Muslime beruht auf dem Koran und der Sunna. Die verbindlichen Regelungen darin sind auf die Grundbedingungen beschränkt, während Einzelregelungen durch Auslegung zu treffen sind.

Im Vergleich zu einem europäischen Verständnis eines Rechtsstaates sind die Rahmenbedingungen der Rechtssicherheit und Gesetzesgebundenheit durchaus gegeben. Hinzu kommt noch die Überprüfbarkeit der hoheitlichen Entscheidungen durch Gerichte, speziell durch ein Verfassungsgericht. Diese Bedingungen sind mit den Grundpfeilern des islamischen Staatsverständnisses durchaus vereinbar, sodass nicht von einem sich gegenseitig ausschließenden Verhältnis von Demokratie und Islam gesprochen werden kann.<sup>4</sup>

Zusammengefasst zeigen diese Grundprinzipien im Gegensatz zu anderen Religionen vor allem, dass das islamische Staatsverständnis von einer Einheit von Religion und Staat

---

<sup>3</sup> *Deppenheuer*, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 9 (14); *Elyas*, in: Das Verhältnis von Staat und Kirche, 117 (118f.).

<sup>4</sup> Vgl. zum Ganzen: *Elyas*, in: Das Verhältnis von Staat und Kirche, 117 (124 ff., 132 f.).

ausgeht.<sup>5</sup> Dies ist nicht zwangsläufig gleichzusetzen mit einer Einheit von Kirche und Staat. Für Staaten mit einer Trennung bedeutet die Religion vor allem eine Religionsausübung im privaten, nicht öffentlichen Leben. Für Staaten, die den Islam als Staatsreligion besitzen, gibt es diese Trennung zwischen privat und öffentlich nicht. Unter diesem Aspekt kann auch das vermehrte Auftreten der zu untersuchenden Konstellation einer staatlichen Kontrolle eines privat-religiösen Vereins in Deutschland erklärt werden. Gerade islamische Staaten fühlen sich aufgrund staatlicher Verpflichtungen für die religiöse und sonstige Umsorgung der Religionsangehörigen verantwortlich.

#### bb) Türkei

Einen besonderen Weg der Verbindung des Islams mit dem Staat hat indes die Türkei beschritten. Aus der geschichtlichen Notwendigkeit für Reformen heraus entstand eine Europäisierung zunächst technischer, militärischer und verwaltungsrechtlicher Strukturen.<sup>6</sup> Später dehnten sich diese Reformbemühungen auf das Bildungswesen und dann auf die Zivilgesellschaft aus. Eine Trennung von Staat und Kirche begann sich durchzusetzen. Bald war auch der Blick auf das politische System und die Institutionen gerichtet. Immer mehr verbreitete sich die Ansicht, dass ein technologischer und wirtschaftlicher Aufschwung nicht ohne eine Umgestaltung des Herrschaftssystems zu realisieren war. Durch die Bewegung der „Jungtürken“ kam es um 1809 dann endgültig zur Herstellung einer konstitutionellen Monarchie, in der die Verfassung von 1876 in Kraft trat. Diese Bewegung ebnete den Weg zur Gründung der türkischen Republik 1923 durch Mustafa Kemal Atatürk. Mit diesem Schritt schaffte er das Sultanat sowie das Kalifat ab, verbot die modernisierungsfeindlichen Derwischklöster und erleichterte so die Einführung einer Trennung von Kirche und Staat. Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch die Reform des Justizwesens (Abschaffung der Schariagerichte, Übernahme westlicher Gesetzeswerke), die Einführung des lateinischen Alphabets und neue Bekleidungs Vorschriften.<sup>7</sup> Die islamische Staatsreligion wurde schließlich 1928 abgeschafft und durch das Säkularitätsprinzip ersetzt, welchem 1937 das Laizitätsprinzip<sup>8</sup> folgte. Letzteres wurde in Art. 2 der türkischen Verfassung als geschütztes Staatsprinzip verankert. In den folgenden Verfassungen von 1961 und 1982 wurde das

---

<sup>5</sup> Vgl. hierzu auch kritisch *Khorchide*, *Die Zeit* vom 14.11.2013, 66.

<sup>6</sup> Hierzu ausführlicher: *Dogan*, in: *Zwischen Säkularität und Laizismus*, 27 (28 ff.).

<sup>7</sup> Vgl. zum Ganzen: *Dogan*, in: *Zwischen Säkularität und Laizismus*, 27 (37 ff., 54 f.).

<sup>8</sup> Siehe hierzu auch: *Özcan*, in: *Zwischen Säkularität und Laizismus*, 61 (64 ff.).

laizistische Prinzip beibehalten, durch einfaches Recht ergänzt und konkretisiert.<sup>9</sup>

#### cc) Vergleich türkischer Laizismus – deutsches Trennungsmodell

Deutschland besitzt ein säkulares Trennungsmodell, das grundsätzlich anders funktioniert als der türkische Laizismus. In Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 III WRV wird die Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaften vom Staat beschrieben: „Jede Religionsgemeinschaft verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes“. Die Trennung von Religion und Staat zeigt sich also insbesondere in der Autonomie von Religionsgemeinschaften. Dabei umfasst die selbstständig zu errichtende Ordnung die Freiheit, sich eigenes Recht zu geben. Eine selbstständige Verwaltung der Kirche darf nicht von Vorgaben oder Genehmigungspflichten des Staates abhängen. Über die Frage, was die „eigenen Angelegenheiten“ der Kirche sind, ist nach objektiven Kriterien zu entscheiden. Geringstenfalls sind es die Ausübung des Kultus und die Einrichtung und Verwaltung ihrer Gemeinden.<sup>10</sup>

In der Türkei herrscht hingegen eine Trennung zwischen Religion und Staat, die zwar in der Theorie ein Zurückdrängen der Religion in das Private bewirken soll, in der konkreten Umsetzung nunmehr jedoch eher als staatliche Kontrolle der Religionsausübung anzusehen ist.<sup>11</sup> Durch die ursprünglich zur Kontrolle der Trennung geschaffenen Institutionen konnte sich dieser Laizismus so leicht zu einer Verbindung von Staat und Religion wandeln.<sup>12</sup> Von der Autonomie von Religionsgemeinschaften kann unter diesen Umständen nicht gesprochen werden.

Der Umgang der Türkei mit ihren Religionsgemeinschaften widerspricht also potentiell der grundgesetzlichen Auffassung von Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaften und vom Trennungsprinzip.

#### dd) Auswirkungen in Deutschland

Im Besonderen wird dieses Problem dadurch verschärft, dass der deutsche Staat als einheitlichen Ansprechpartner gerade solche Religionsgemeinschaften wählt, die sich mit

---

<sup>9</sup> *Dogan*, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 27 (55 f.).

<sup>10</sup> *Bayer*, Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit, 76 f.

<sup>11</sup> *Engin*, in: Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, 129 (150, 152).

<sup>12</sup> *Engin*, in: Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, 129 (150 f.); Ein ähnliches Bemühen, die Religion durch staatliche Kontrolle einzubinden zeigt *Riedel*, in: Muslim Organisations and the State, 22 (28, 33 f.) für das ebenfalls laizistische Frankreich auf.

einem Staat identifizieren, um so größtmögliche Repräsentation der Gläubigen zu erreichen. Der neutrale Staat macht so indirekt seine Förderung nicht nur von der Religionszugehörigkeit abhängig, sondern knüpft zudem an eine Nationalität oder Abstammung an. Dies wiederum zieht all die Probleme, die der betreffende Staat bspw. selbst mit der Einhaltung von Gleichberechtigung gegenüber seinen Bürgern hat, mit sich (z.B. Aleviten in der Türkei).<sup>13</sup> Von mancher Seite wird dies zwar gerade als Gewähr einer gewissen Einheitlichkeit begrüßt und als Argument für die Möglichkeit der Erteilung von Religionsunterricht und Verleihung des Körperschaftsstatus herangezogen.<sup>14</sup> Allein dies ist jedoch nur eine auf deutscher Seite einfache Gewährleistung der Repräsentanz. Allein die Tatsache, dass viele der in Deutschland lebenden Muslime türkischer Herkunft sind, rechtfertigt nicht die Wahl des türkischen Religionsministeriums als Ansprechpartner der deutschen Behörden. Es stellt sich die berechtigte Frage, ob die Möglichkeit von Religionsunterricht und die Gewähr des Körperschaftsstatus auch von der Frage abhängen, ob der Grundrechtsschutz der Religionsgemeinschaften durch den Grundrechtsschutz ihrer Mitglieder beschränkt wird, Art. 7 III GG, 140 GG i.V.m. 137 V 2 WRV. Die spezifisch türkisch-muslimischen Religionsgemeinschaften werden gern als Argument dafür herangezogen, sich an die real existierenden Verhältnisse in Deutschland zu halten.<sup>15</sup> Dennoch ist die Situation grundrechtlich differenzierter. Denn gerade auf die, durch diese Religionsgemeinschaften nicht repräsentierten, Minderheiten der islamischen Religion muss es innerhalb des Themas Gewähr von Religionsfreiheit und insbesondere Parität gegenüber allen auftretenden Religionen ankommen.<sup>16</sup> Auch die Frage nach der inneren Ausgestaltung der Religionsgemeinschaft kann über diese Frage Auskunft geben. Insofern die grundgesetzliche Bestimmung, dass keine Staatsreligion bestehe, im Widerspruch mit der Organisationsstruktur islamischer Verbände steht, kann es bereits an fehlender Rechtstreue gegenüber dem Grundgesetz mangeln.<sup>17</sup> Fraglich ist jedoch, ob die Folge hieraus ist, dass die Religionsgemeinschaft ihre Grundrechte gegenüber denen der Gläubigen nicht geltend

---

<sup>13</sup> *Rhode*, in: *Das Verhältnis von Staat und Kirche*, 159 (177).

<sup>14</sup> *Bayer*, *Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit*, 183 (185, 190 f.).

<sup>15</sup> *Bayer*, *Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit*, 185, der dann auf S. 186 wiederum lapidar eine Vertretung durch staatliche Stellen der Türkei selbst verneint, den Zusammenhang zwischen diesen und der Repräsentanz in Deutschland jedoch außen vor lässt. Außer einem allgemeinen Sinnhaftigkeitsargument wird hierfür jedoch leider keine Begründung genannt.

<sup>16</sup> Vielleicht ist hierauf angespielt, wenn *Bayer*, *Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit*, 186, allgemein von dem fehlenden „Sinn der Sache“ redet, die bedingt, dass es „gar nicht angezeigt erscheint [...], staatliche Stellen in der Türkei einzuschalten, weil dann schlussendlich auf beiden Seiten staatliche Stellen stünden [...]“.

<sup>17</sup> Siehe z.B. *Bayer*, *Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit*, 191 f.

machen kann oder ob damit der Körperschaftsstatus versagt bleibt.

Dabei greift es allerdings zu kurz, zu behaupten, die inneren Strukturen der Religionsgemeinschaft gingen den Staat nichts an, soweit sie nicht das grundrechtliche Schutzrecht der im Verband gefassten Personen berührt.<sup>18</sup> Vielmehr muss zwischen den verschiedenen Grundrechtsträgern abgewogen werden. Die Gewähr der Religionsfreiheit für Gläubige selbst muss zwar unabhängig von der inneren Struktur der Religionsgemeinschaft erfolgen. Eine Abwägung für den Fall von Kooperationen und der Verleihung des Körperschaftsstatus muss allerdings eigens vorgenommen werden.

Es kann nicht das Argument herangezogen werden, der Islam kenne kein Verständnis einer Trennung von Kirche und Staat. Zum einen steht der Kemalismus der Türkei, der einen prägenden Laizismus ausgeformt hat, als herausragendes Beispiel gegen eine solche Annahme. Zum anderen ist diese Form der Verbindung von Religion und Staat zwar weit verbreitet im islamischen Raum, doch ist sie nicht unmittelbar durch den Koran vorgegeben.<sup>19</sup> Gerade dies weist jedoch auf eine Verbindung des Staates zum Islam in Form des Religionsministeriums in der Türkei hin. Gerade hierin liegt bereits eine Benachteiligung z.B. der alevitischen Strömungen nicht nur in der Türkei, sondern auch der im Ausland von türkischen Einrichtungen betreuten Religionsgesellschaften (Art. 140 GG i.V.m. 137 I WRV – Minderheitenschutz).

Bezogen auf muslimische Religionsgemeinschaften in Deutschland bildet sich also die Frage heraus, ob deren Rechtsetzungsgewalt unabhängig von den ihnen zugrunde liegenden Staaten besteht (Art. 137 III WRV).

Kritisch hinterfragen kann man an dieser Stelle, ob der Schutz aller Muslime in Deutschland auch zu den der Religionsgemeinschaft obliegenden Pflichten gehört. Ob z.B. die Ausbildung der für die religiösen Ämter vorgesehenen Personen durch die Religionsgemeinschaft selbst oder durch den hinter ihr stehenden Staat vollzogen wird. Interessant ist auch die Frage, ob die Rechte und Pflichten der Mitglieder und deren Aufnahmebestimmungen durch den verborgenen Staat beeinflusst werden, z.B. hinsichtlich der Behandlung religiöser Minderheiten aus dem entsprechenden Staat. Auch eine Betrachtung der finanziellen Verflechtungen kann weiteren Aufschluss über die Ausformung der Trennung von Kirche und Staat geben.<sup>20</sup> Werden Finanzmittel in die eine oder die andere Richtung transferiert,<sup>21</sup> kann

---

<sup>18</sup> So: *Bayer*, Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit, 187.

<sup>19</sup> *Bayer*, Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit, 186 f.

<sup>20</sup> Vgl. alle zuvor genannten Fragen bei *Bayer*, Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit, 78 ff.

<sup>21</sup> Kriterium auch bei *Bayer*, Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit, 100 f., unter der Betrachtung

dies auf eine unzulässige Abhängigkeit der Religionsgemeinschaft vom Staat hindeuten.

Mit muslimischen Gemeinden haben bisher die Länder Bremen und Hamburg Staatskirchenverträge geschlossen.<sup>22</sup> In Niedersachsen war ein Staatskirchenvertrag<sup>23</sup> bereits unterschriftsreif, wurde dann aber ausgesetzt.<sup>24</sup> Alle diese Verträge sind unter Einbeziehung verschiedener muslimischer Vereinigungen wie der der Türkei nahestehenden DITIB<sup>25</sup>, der Schura, als auch alevitischen Gemeinden entstanden.<sup>26</sup>

Darin sind oft wichtige Vereinbarungen über den bekenntnisgebundenen Religionsunterricht, muslimische Feiertage, Betreuung von Gläubigen in Heimen, Krankenhäusern und Justizvollzugsanstalten enthalten. Weiterhin werden die Bestattungen nach muslimischem Ritus und der Moscheebau geregelt. Hingegen wurden heikle Themen wie das Kopftuchverbot für Lehrerinnen, der Muezzinruf sowie die Befreiung vom Schwimmunterricht für Mädchen ausgespart.

Damit regeln die Staatskirchenverträge zumeist Sachverhalte, in denen den muslimischen Religionsgemeinschaften bereits von Gesetzes wegen Rechte zustehen. Dieser Umstand macht sie aber nicht zu bloßen Symbolverträgen, die im Kern keine Neuerungen enthalten. Vielmehr ist bereits die Tatsache, dass die einzelnen Länder muslimische Religionsgemeinschaften als Verhandlungspartner akzeptieren und mit ihnen Verträge zur Unterstützung der Religionsausübung schließen, ein Fortschritt gegenüber der zuvor herrschenden Situation. Die Länder legten bisher einen Anspruch wertemäßiger Kontrolle über das öffentliche Wirken der muslimischen Religionsgemeinschaften an den Tag. Dies kann beispielsweise am muslimischen Religionsunterricht nachvollzogen werden. Im Unterricht gelehrt Inhalte werden engmaschig kontrolliert und inhaltliche Vorgaben über die im Unterricht zu lehrenden Werte gemacht. Dieser „wertetreue Unterricht“<sup>27</sup> wird jedoch weder dem Anspruch auf Parität gerecht, noch kommt der Staat dem Ziel einer solchen Kooperation, der Unterstützung von Religionsausübung, näher. Solange er nach vermeintlich

---

des Säkularisierungsverbotes nach Art. 138 II WRV i.V.m. Art. 140 GG.

<sup>22</sup> Vgl. zur Diskussion: *Dey*, Staatsvertrag mit Muslimen beschlossen; *Pergande*, FAZ vom 10.07.2012, 8.

<sup>23</sup> Auch wenn es sich hierbei nicht um eine Kirche handelt, wurde dieser Begriff für alle vertraglichen Regelungen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften geprägt. Deshalb wird er hier in diesem Sinne weiter gebraucht.

<sup>24</sup> Vgl. zur Diskussion: *Ohne Namen*, Niedersachsen verhandelt über Staatsvertrag mit Muslimen; *Ohne Namen*, „Verhandlungen mit Muslimen“, FAZ vom 01.10.2013, S. 5.

<sup>25</sup> Dazu sogleich unter B. I. 1. c) aa) DITIB, S. 10.

<sup>26</sup> Für Hamburg nahmen an den Verhandlungen teil: DITIB-Landesverband Hamburg, Rat der islamischen Gemeinschaften in Hamburg (*Schura*) und Verband der Islamischen Kulturzentren (*VIKZ*). Daneben ein rechtlich eigenständiger Vertrag mit der Hamburger Landesvertretung der *Alevitischen Gemeinde Deutschland*; vgl. dazu *Ohne Namen*, Vereinbarung mit muslimische Verbänden.

<sup>27</sup> Dazu siehe auch unten unter B. III. 3. d) dd) Religionsunterricht mit Staatenbezug?, S. 133.

wertvollen Folgen einer Kooperation für die Gesellschaft sucht, verletzt er seine Neutralitätspflicht. Er bewertet die Religion an sich.

c) Im Einzelnen

aa) *DITIB*

Insbesondere in der muslimisch geprägten Türkei gibt es innerhalb des ambivalenten Verhältnisses von Staat und Islam eine Steuerung der religiösen Selbstverwirklichung durch staatliche Institutionen. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass zur Durchsetzung eines laizistischen Staatssystems eine starke staatliche Kontrolle der Religionsausübung stattfindet. Teilweise wird diese Kontrolle durch den gesellschaftlichen Wandel und der wieder vermehrten Hinwendung zum Islam zu einer Steuerung der Religionsausübung. Diese erfährt jedoch keine Beschränkung durch Staatsgrenzen, sondern wird auch im Ausland zur Etablierung und Fortführung des islamisch-religiösen Lebens genutzt.<sup>28</sup>

Ein Beispiel hierfür stellen die Aktivitäten des *DIB (Diyanet İşleri Başkanlığı)*, des Präsidiums für Religionsangelegenheiten des Staates Türkei und die mit dem Präsidium eng verbundenen *DITIB (Diyanet İşleri Türk-İslam Birliği)*,<sup>29</sup> der Türkisch-Islamischen Union der Anstalt für Religion und auf europäischer Ebene der *ATIB (Avrupa Türk-İslam Birliği)*, der Union der Türkisch-Islamischen Kulturvereine in Europa als Dachverband dar. Die *DITIB* unterstützt u. a. türkische Gläubige im Ausland, bspw. durch den Bau und die Verwaltung von Moscheen, die Ausbildung von Laienpredigern und Vermittlung von Vorbetern aus der Türkei,<sup>30</sup> durch Sprachkurse, durch soziale und kulturelle Aktivitäten sowie durch berufliche Bildung (§ 2 I 1 Satzung *DITIB*).<sup>31</sup> Hierzu wird die Form eines eingetragenen Vereins und damit einer inländischen juristischen Person genutzt.<sup>32</sup> Somit übt die *DITIB* direkt staatliche Hoheitsgewalt der Türkei aus und ermöglicht zugleich die Ausübung der Religionsfreiheit für ihre Mitglieder.

---

<sup>28</sup> *Matyssek*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, 158 (216 ff.).

<sup>29</sup> *Lemmen*, Islamische Organisationen in Deutschland, 34 ff.

<sup>30</sup> Siehe *Lemmen*, Islamische Organisationen in Deutschland, 36 f.

<sup>31</sup> *Matyssek*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, 158 (218 f.); weiterhin hierzu *Heimbach*, Die Entwicklung der islamischen Gemeinschaft in Deutschland seit 1961, 124; *Heine*, Halbmond über deutschen Dächern, 121; *Steinbach*, Die Türkei im 20. Jahrhundert, 333; *Zentrum für Türkeistudien/Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*, Türkische Muslime in Nordrhein-Westfalen, 86; siehe hierzu im Ganzen auch die Selbstdarstellung der *DITIB*, Über uns.

<sup>32</sup> Zum Begriff einer Religionsgemeinschaft des Islams siehe *Muckel/Tillmanns*, in: Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, 234 (266 ff.).

Die türkische Religionsbehörde *DIB* untersteht direkt dem türkischem Ministerpräsidenten<sup>33</sup> und verwaltet die Religionsausübung in organisatorischer, wie theologischer und rechtlicher Hinsicht.<sup>34</sup> In den Aufgabenbereich fallen u.a. die religiöse Forschung, die Übersetzung religiöser Texte, die Beantwortung religiöser Fragen, die Bearbeitung von Gesetzesentwürfen, Programmen und Verordnungen sowie die Vorbereitung von Tagungen.<sup>35</sup> Ausdrücklich gehört zu ihren Aufgaben auch die religiöse Betreuung von Türken im Ausland.<sup>36</sup> Aufgrund der oben beschriebenen Veränderung des Laizistischen Verständnisses des Staates hat sich die ursprünglich als Kontrollbehörde gedachte *DIB* zu einer mächtigen Förderin der Religion in der türkischen Gesellschaft gewandelt.<sup>37</sup>

Über eine Verletzung des in der Verfassung verankerten Laizismusprinzips urteilte das türkische Verfassungsgericht 1971: „Das Laizismusprinzip regelt die Beziehungen zwischen Staat und Religion. Aus diesem Grund können Unterschiede hinsichtlich des Verständnisses von Laizismus in den verschiedenen Ländern vorhanden sein, da jedes Land eigene Umstände und Bedingungen hat. Jede Religion hat ihre eigene Struktur. [...] Indessen regelt der Islam nicht nur die Glaubensangelegenheiten, die nur das Gewissen des Individuums betreffen, sondern ordnet auch ganze gesellschaftliche Beziehungen und das Recht. Der Missbrauch und die Ausnutzung der Religion und die Überschreitung der von der Verfassung für die Religion gezogenen Grenzen bedeutet in unserem Land Widerstand gegen die auf dem Laizismus beruhende staatliche Ordnung. [...] Die Religionsfreiheit ohne Grenze und Kontrolle, sowie unabhängige religiöse Organisationen bergen für den Staat große Gefahren, welche die Türkei in ihrer Geschichte bereits erlebt hat. [...] Es ist eine Notwendigkeit des Landes, die aus historischen Gründen sowie Bedürfnissen des Landes entstanden ist, dass das Präsidium für Religionsangelegenheiten in den Händen der allgemeinen Verwaltung liegt und seine Beauftragten im Beamtenstatus sind.“<sup>38</sup> Danach verstoße das Präsidium für Religionsangelegenheiten gerade deshalb nicht gegen das Laizismusprinzip, weil der Islam eine allerstreckende Religion sei, die auch Regelungen in Lebensbereichen erfordert, die nicht nur privat sind. Um dies kontrolliert zu gewährleisten, werde das Präsidium errichtet. Zweifel

---

<sup>33</sup> *Şimşek*, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 121 (124).

<sup>34</sup> Art. 136 der Verfassung der Republik Türkei (Gesetzesnummer 2709 vom 07.11.1982, RG 09.11.1982-Nr. 17863); Gründungsgesetz des Präsidiums für Religionsangelegenheiten (Gesetzesnummer 633 vom 22.6.1965, RG 01.07.1965-Nr. 12038); Vgl. zum Ganzen: *Şimşek*, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 121 (121 ff.).

<sup>35</sup> *Şimşek*, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 121 (124 f.).

<sup>36</sup> *Lemmen*, Islamische Organisationen in Deutschland, 34.

<sup>37</sup> *Lemmen*, Islamische Organisationen in Deutschland, 34.

<sup>38</sup> Urteil des türkischen Verfassungsgerichts, E. 1970/53, K. 1971/76, K.T. 21.10.1971, AMKD, 10, 60 ff.; zitiert nach: *Şimşek*, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 121 (125).

an der Vereinbarkeit mit dem Laizismus bestehen zwar weiterhin, werden zumeist aber mit dem Hinweis auf die sonst drohende Gefahr unabhängiger Religionsgemeinschaften und unter Hinweis auf die Sonderstruktur des Präsidiums, das eher verwaltungsrechtlich als religiös, sowie auf die nationale Integration ausgerichtet sei, abgewiesen.<sup>39</sup>

Die DITIB ist ein Dachverband, der unter sich mehrere eingetragene Vereine versammelt. Sowohl diese Vereine als auch deren einzelne Mitglieder sind im Ganzen Mitglied in der DITIB (§§ 2 I 2, 4 III 3 Satzung DITIB). Zurzeit befinden sich 880 Vereine inklusive deren Mitglieder unter der Obhut des Dachverbandes.<sup>40</sup> Die einzelnen Vereine enthalten zumeist einen Hinweis in der Repräsentation oder in der Satzung, der die Zugehörigkeit des Vereins zur DITIB beschreibt. Die Dachorganisation hat verschiedene Befugnisse gegenüber dem einzelnen Verein, u. a. werden auch die Tätigkeiten gemäß der Satzung sowie die Finanzen betreut.

Die Verbindung des *DIB* zur *DITIB* ist an mehreren Regelungen erkennbar. So ist der Präsident des *DIB* gemäß §§ 10, 11 Satzung DITIB zugleich Ehrenvorsitzender und Beiratsvorsitzender der *DITIB*. Damit hat er das Recht, an Mitgliedsversammlungen und Vorstandssitzungen teilzunehmen. Zudem dürfen Teile des Vereinsvermögens der *DITIB*, die als Spenden für Katastrophenfälle gedacht sind, ausschließlich an den Dachverband der *DITIB* in der Türkei abgeführt werden (§ 2 VII 2 Satzung DITIB). Darüber hinaus tritt die *DITIB* auch wie ein staatlicher Vertreter der Türkei auf.<sup>41</sup> In der Gesamtschau zeigt sich also, dass die *DITIB* die Interessen des *DIB* im Ausland vertritt.<sup>42</sup>

Die *DITIB* stellte lange Zeit einen favorisierten Gesprächspartner für deutsche Behörden dar. Dies äußerte sich u.a. darin, dass in deutschen Gefängnissen die *DITIB*-Vorbeter oftmals Zugang zu türkischen Gefängnisinsassen bekamen oder beispielsweise in einer großzügigen Praxis bei Zuzug für die durch das *DIB* vermittelten Vorbeter aus der Türkei (die als Beamte oder Angestellte des türkischen Staates einreisten).<sup>43</sup> Dies muss angesichts der Nähe der Organisation zum türkischen Staat tiefer untersucht werden. Diese Bevorzugung führte zur Benachteiligung anderer, nichttürkischer Islamvereine.<sup>44</sup> Begründet wurde sie damit, dass die

---

<sup>39</sup> *Şimşek*, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 121 (126, 128).

<sup>40</sup> *DITIB*, Unsere Gemeinden.

<sup>41</sup> Vgl. zur Diskussion *Rasche*, FAZ vom 01.03.2012, 3 – die *DITIB* kommentiert das politische Geschehen in Deutschland teilweise wie ein Staat.

<sup>42</sup> So auch *Lemmen*, Islamische Organisationen in Deutschland, 37 f.

<sup>43</sup> *Lemmen*, Islamische Organisationen in Deutschland, 36, 38.

<sup>44</sup> Vgl. *Lemmen*, Islamische Organisationen in Deutschland, 36; Die *DITIB* wird immer wieder dafür kritisiert, dass sie durch ihren Einfluss in der Zusammenarbeit mit dem Staat andere, nicht oder nicht so umfangreich organisierte Verbände von dieser Kooperation abhält, vgl. *Hoffers*, FAZ vom 12.10.2012, 3; *Rasche*, FAZ

staatliche Anbindung es der *DITIB* erlaube, das laizistische Staatsverständnis der Türkei zu vertreten sowie frei von politischen Einstellungen die ihnen zugewiesenen Aufgaben wahrzunehmen.<sup>45</sup> Dass dies angesichts der sich wandelnden Vorstellungen über den Staat im Allgemeinen und der Tagespolitik im Besonderen eine zu kurz greifende Schlussfolgerung bleibt, ist offensichtlich. Gerade die politische Ausrichtung und religiöse Auffassung der jeweils aktuellen Regierung wird durch die *DIB* und damit auch durch die *DITIB* wiedergegeben.<sup>46</sup> Daher ist die Staatsbindung der *DITIB* selbst, als auch deren Bevorzugung, auf den Prüfstand zu setzen.

Bereits vor Gründung der *DITIB* 1984 wurden türkisch-islamische Vereine vor allem mithilfe von Angehörigen der türkischen Botschaft ins Leben gerufen. Oft enthielt die Satzung Regelungen, um im Falle einer Auflösung dem Botschaftsrat für Religionsangelegenheiten ein Mitspracherecht über das verbleibende Vermögen einzuräumen. Die Verbindung des Vereins zum türkischen Staat<sup>47</sup> hat sich demnach langsam aus einer besonderen, bereits zuvor bestehenden Nähebeziehung entwickelt.<sup>48</sup> Nunmehr geht die Zusammenarbeit auch dahin, sog. Koordinierungsräte einzurichten, die unter dem Einfluss türkischer Konsulate das Zusammenwirken der Mitgliedsvereine regeln. Diese haben nicht nur religiöse Aufgaben, sie beziehen unter anderem auch die Tätigkeit von Kultur-, Eltern- und Sportvereinen mit ein.<sup>49</sup> In diesem Ausmaß zeigt sich die besondere Befürchtung, die mit solcherlei staatlichen Religionsvereinen verbunden ist. Die Tendenz zur umfassenden Aufgabenwahrnehmung ähnelt der von Staatsaufgaben. Insbesondere auch im sozialen und kulturellen Bereich wird nicht nur Unterstützung gewährt, sondern kann sich zunehmend leichter ein isoliertes, von der Gesellschaft des jetzigen Heimatlandes losgelöstes Gesellschaftsverständnis entwickeln. Wenn wichtige Angelegenheiten wie eine Beerdigung immer wieder die Zugehörigkeit zum Ursprungsland aktualisieren, stehen einer Integrationswirkung erhebliche Hindernisse im Weg.

Das positive Bild der *DITIB* hat sich zusammen mit den politischen Umbrüchen in der Türkei verändert. Zuletzt haben Spitzelvorwürfe der *DITIB* gegenüber in der Türkei unliebsam gewordenen Anhängern der Gülen-Bewegung die Religionsgemeinschaft sogar in

---

vom 01.03.2012, 3.

<sup>45</sup> Lemmen, Islamische Organisationen in Deutschland, 38.

<sup>46</sup> Lemmen, Islamische Organisationen in Deutschland, 38, der in diesem Zusammenhang auch an den Islamistenführer Cemalettin Kaplan erinnert, der zuvor Leiter des Personalrats der *DIB* war.

<sup>47</sup> I. E. Lemmen, Islamische Organisationen in Deutschland, 37.

<sup>48</sup> Lemmen, Islamische Organisationen in Deutschland, 36.

<sup>49</sup> Lemmen, Islamische Organisationen in Deutschland, 37.

staatsanwaltschaftliche Ermittlungen aufgrund von § 99 StGB – geheimdienstliche Agententätigkeit – geführt.<sup>50</sup> In dieser rein politischen Sichtweise, die vom türkischen Staat unter anderem auch in die deutsche Gesellschaft hineingetragen wird, verwirklicht sich sehr konkret die Gefahr, die von einem Staatenbezug ausgeht. Auch die *DITIB* war mutmaßlich angehalten, sich an diesen politischen, staatlichen Kriterien zu orientieren, anstatt an rein religiösen.

Die Religionsgemeinschaft bildet den einzigen Zugang zur korporativen Religionsfreiheit für die Gläubigen. So wurden jedoch politische Diskriminierungen unter dem Deckmantel der Religionsgemeinschaft in die deutsche Gesellschaft getragen. Dies würde insbesondere dann schwer erträglich, wenn der deutsche Staat mittels Staatskirchenverträgen diese Religionsgemeinschaften in ihrem Tun indirekt unterstützen würde. Daher kann eine Kooperation trotz Einbindung staatskirchlicher Strukturen nur in Betracht kommen, wenn Vorkehrungen zur Freiheitsicherung der individuellen Grundrechtsträger getroffen werden. In jüngster Zeit geht die *DITIB* zum äußeren Schein auf die Vorwürfe der Verknüpfung mit dem türkischen Staat ein, ist jedoch weiterhin nicht bereit, sich von der Diyanet zu lösen.<sup>51</sup>

#### bb) Hizbollah

Nicht nur die *DITIB* ist staatlichem Einfluss unterworfen. Aufgrund der fehlenden Säkularisierungstendenzen des Islams sind die staatlichen Verflechtungen gerade muslimischer Vereine verstärkt zu beobachten. So soll auch die libanesische Partei *Hizb Allah*<sup>52</sup> iranischem Einfluss ausgesetzt sein. Allgemein wird das Staatsoberhaupt der Islamischen Republik, *Ayatollah Seyyed Ali Khamenei* als Führer der *Hizbollah* angesehen.<sup>53</sup>

Die *Hizbollah* unterhält auch in Deutschland angeschlossene Organisationen. So sollen die untereinander verbundenen Islamischen Zentren in Münster (*Islamisches Zentrum Münster - IZM*)<sup>54</sup> und in Hamburg (*Islamisches Zentrum Hamburg - IZH*)<sup>55</sup> unter der Leitung und direkten Einflussnahme des Irans stehen.<sup>56</sup> Auch die Zentren haben die Aufgabe, insbesondere

---

<sup>50</sup> Heinig, FAZ vom 17.02.2017.

<sup>51</sup> Vgl. Meldung des Deutschlandfunk vom 16.01.2019.

<sup>52</sup> Vgl. Sarkis, Die Hizbollah.

<sup>53</sup> Vgl. Sarkis, Strippenzieher oder am Gängelband; insgesamt wird die Lage international als nicht bis ins Letzte durchschaubar angesehen, siehe auch: Sarkis, Strippenzieher oder am Gängelband.

<sup>54</sup> Ehemals <<http://www.as-sunnah.de/>>, Seite nicht mehr verfügbar; vgl. Jansen, Terror aus dem Münsterland.

<sup>55</sup> <<http://www.izhamburg.com/>>.

<sup>56</sup> So bezeichnet der Verfassungsschutzbericht zumindest das islamistische Zentrum Hamburg als „iranisch“, vgl. Bundesministerium des Inneren, Verfassungsschutzbericht 2005, 224; Zu den verschiedenen islamistischen Organisationen in Deutschland auch: Farschid, in: Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, Bd. 1,

schiitische Muslime in Deutschland in sozialen und religiösen Belangen zu unterstützen (§ 4 b Satzung IZH). Zudem gibt das IZH mehrere Zeitschriften heraus, bedient also auch kulturelle Bedürfnisse ihrer Mitglieder.<sup>57</sup> Weiterhin organisieren die Zentren auch Demonstrationen, wie z. B. zum „Al-Quds-Tag“, der u. a. auch durch das Islamische Zentrum Hamburg mit veranstaltet wurde.<sup>58</sup>

Die Zentren vertreten nicht nur die schiitischen Muslime in Europa, sondern sollen zudem eine enge Verbindung zur islamischen Republik Iran unterhalten.<sup>59</sup> Vorsitzende und Imame sollen z. T. aus dem politischen sowie religiösen System der Republik Iran akquiriert worden sein.<sup>60</sup> Laut Satzung des IZH (§ 10) wird der Vorsitzende und Imam des Zentrums durch das schiitische Oberhaupt berufen, das wiederum Teil des Staatsapparates der islamischen Republik Iran ist.<sup>61</sup> Begründet wird dies u.a. damit, dass die Moschee hoheitliche Aufgaben des Irans im Ehe- und Familienrecht wahrnehme.<sup>62</sup> Auch der Verfassungsschutz sieht daher in dem Islamischen Zentrum Hamburg eine „Einrichtung des Irans“ in Europa,<sup>63</sup> ja sogar „Neben der iranischen Botschaft [...] die wichtigste offizielle Vertretung des Iran in Deutschland“<sup>64</sup>.

Zwar handelt es sich um eine im Ursprung libanesische Bewegung, doch wurde sie zugleich von Beginn an durch diese Unterstützung und Führung auch durch die Politik der iranischen Staatsmacht gesteuert.<sup>65</sup> 1982 entschied sich die iranische Führung, in den im Libanon herrschenden Krieg einzugreifen. Die iranischen Truppen sollten dabei die aus dem eigenen Land mitgebrachte islamische Revolution in den Nachbarstaat exportieren. Bereits diese Kämpfer nannten sich *Hezbollah*, was dem Begriff *Khamenei*-Anhänger in der iranischen

---

435 (442 ff.).

<sup>57</sup> So *Al-Fadschr* – die Morgendämmerung, *Salam Kinder* – eine Kinderzeitschrift, die Schriftenreihe *Islamisches Echo in Europa* und Schriften schiitischer Gelehrter; vgl. *Lemmen*, Islamische Organisationen in Deutschland, 63.

<sup>58</sup> *Abgeordnetenhaus Berlin*, Drucksache 15/12872 - Antwort zu Frage 2; *Bundesministerium des Inneren*, Verfassungsschutzbericht 2005, 224.

<sup>59</sup> *Bundesministerium des Inneren*, Verfassungsschutzbericht 2009, 224.

<sup>60</sup> So z. B.: *Imam Seyed Mohammad Hosseini Beheshti* (1965-1973), der Vorsitzende der *Islamischen Republikanischen Partei*, und *Imam Seyed Mohammad Khatami* (1978-1980), der damalige Staatspräsident des Iran; vgl. *Lemmen*, Islamische Organisationen in Deutschland, 64.

<sup>61</sup> Vgl. *Bundesministerium des Inneren*, Verfassungsschutzbericht 2009, 273.

<sup>62</sup> *Lemmen*, Islamische Organisationen in Deutschland, 64; vgl. *Bundesministerium des Inneren*, Verfassungsschutzbericht 2009, 273.

<sup>63</sup> *Bundesministerium des Inneren*, Verfassungsschutzbericht 2005, 224; vgl. auch *Landesamt für Verfassungsschutz Hamburg*, Verfassungsschutzbericht Hamburg 2000, 224; *Landesamt für Verfassungsschutz Hamburg*, Verfassungsschutzbericht Hamburg 2005, 88 ff.

<sup>64</sup> *Bundesministerium des Inneren*, Verfassungsschutzbericht 2009, 273.

<sup>65</sup> Siehe auch: *Sarkis*, Strippenzieher oder am Gängelband; vgl. auch zur Diskussion, insbesondere um die Verstrickungen der Hizbollah und des Irans um die Ermordung des früheren libanesischen Ministerpräsidenten Rafiq Hariri 2005: *Bickel*, FAZ vom 08.07.2011, 10.

Revolution entlehnt ist. Sie rekrutierten libanesische Kämpfer, aus denen sich später die heutige *Hizbollah* entwickelte.<sup>66</sup> Die erst 1985 erfolgte offizielle Gründung der *Hizbollah* fand unter maßgeblicher Finanzierung und Hilfe von Kommandeuren iranischer Revolutionsgarden statt.<sup>67</sup>

Mittlerweile hat die Bewegung im Libanon eine zweiseitige Rolle eingenommen. Einerseits noch immer die paramilitärische Revolutionsbewegung, die sie im Ursprung war, ist sie mittlerweile andererseits eine etablierte und gewählte Partei im libanesischen Parlament.<sup>68</sup> So unterhält die *Hizbollah* zudem einen TV-Sender namens *Al-Manar-TV*<sup>69</sup> im Libanon, nutzt also auch mediale Angebote, um in einem Staat Macht auszuüben. Darüber hinaus engagiert sich die mittlerweile fest in die Parteienlandschaft des Libanon integrierte Partei auch im sozialen Bereich. So unterhält sie bspw. eigene Krankenhäuser sowie Schulen, in denen allerdings Propaganda im Sinne der Organisation betrieben wird. Außerdem bietet sie eine Hilfe für die Familien der islamistischen Kämpfer an und sorgt für diese nicht nur in finanzieller Hinsicht nach dem Verschwinden oder Tod derselben.<sup>70</sup>

#### cc) König-Fahd-Akademie

Weiterhin werden einige Moscheen sowie Bildungseinrichtungen in Deutschland von ausländischen staatlichen Stellen betrieben. Ein besonderes Beispiel mit Grundrechtsbezug auf verschiedenen Ebenen stellte die *König-Fahad-Akademie*<sup>71</sup> in Bonn dar. Der Bau dieser als gGmbH gegründeten Akademie in Bonn wurde von der saudischen Regierung finanziert und sie wird noch heute von ihr betrieben.<sup>72</sup> Eine weitere Schule unter gleicher Ausrichtung sollte auch in Berlin entstehen, der Bau wurde zwischenzeitlich abgebrochen.<sup>73</sup> Diese wurde in Deutschland als von der Schulbehörde und dem deutschen Schulsystem unabhängige

---

<sup>66</sup> Vgl. *Sarkis*, Die *Hizbollah*; *Westcott*, Who are *Hezbollah*?

<sup>67</sup> Diese waren u. A.: *Ayatollah Ali Akbar Mohtashami* sowie *Mostafa Chamran* und *Ali-Reza Asgari*.

<sup>68</sup> *Masters/Laub*, *Hezbollah*; Interview der libanesischen Politikwissenschaftlerin *Amal Saad-Ghorayeb* mit Alex Chatwick für *National Public Radio*; *Westcott*, Who are *Hezbollah*?

<sup>69</sup> Siehe hierzu die Internetpräsenz des Senders unter <<http://www.almanar.com.lb/english/main.php>>, (Stand 19.01.2012).

<sup>70</sup> Zum Ganzen *Masters/Laub*, *Hezbollah*; vgl. auch *Sarkis*, Die *Hizbollah*.

<sup>71</sup> Internetpräsenz der Akademie: <http://www.kfa-bonn.de/> (Stand: 28.04.2015) .

<sup>72</sup> Die Akademie war auf der Internetseite der Regierung Saudi-Arabiens unter der Kategorie Botschaftsabteilung und amtliche Büros eingetragen (Stand 2010). Dies wurde mittlerweile geändert und die Akademie unterhält mittlerweile eine eigene deutschsprachige Internetpräsenz. Geblieben ist allein die Bezeichnung als „saudi-arabische Ergänzungsschule“, vgl. *König Fahad Akademie in Bonn*, Wir über uns; In der Internetpräsenz der britischen Niederlassung wird die Akademie noch ausdrücklich als in Trägerschaft Saudi-Arabiens bezeichnet: *The King Fahad Academy*, History of the KFA.

<sup>73</sup> *Ohne Namen*, Saudi-Schule in Westend geplant; *Ohne Namen*, Saudis wollen neue Schule in Berlin gründen.

GmbH gegründet.<sup>74</sup> Sie ist benannt nach *Fahd ibn Abd al-Aziz* und dient grundsätzlich der Ausbildung von nur zeitweise in Deutschland lebenden Kindern.<sup>75</sup> Durch die saudi-arabischen<sup>76</sup> und religiösen Lehrinhalte wurde sie jedoch auch attraktiv für viele dauerhaft in Deutschland lebende Muslime.<sup>77</sup>

Diese Orientierung bringt auch Probleme mit sich. So sind die Lehrbücher der Akademie im Herbst 2003 in die Schlagzeilen geraten, weil sie ein Islamverständnis an den Tag legen, wie es in Saudi-Arabien vorherrschend ist.<sup>78</sup> Rechtlich gesehen steht dies im Einklang mit der Ausgestaltung der Schule als Auslandsschule, die nicht den deutschen Schulbehörden untersteht. Dennoch hat diese Tatsache in den Medien, der Gesellschaft und dann auch in den Behörden für Aufregung gesorgt, da eine Lehre von Intoleranz gegenüber anderen Religionen befürchtet wurde.<sup>79</sup>

Besonders interessant an dieser Konstellation ist nicht nur die Tatsache, dass die allgemeine Schulpflicht der Nicht-Diplomatenkinder<sup>80</sup> berücksichtigt werden muss sowie das Erziehungsrecht der Eltern, auch hinsichtlich religiöser Vorstellungen,<sup>81</sup> sondern insbesondere die auch der Umstand, dass der auch in der Schule gelehrt wahhabitische Islam in Saudi-Arabien Staatsreligion ist. „Ein größerer Gegensatz zwischen den wahhabitischen Auffassungen des Islams, die besonders strikt sind, und denjenigen einer offenen, religiös-pluralistischen, weltlichen Gesellschaft wie der deutschen läßt sich kaum vorstellen.“<sup>82</sup>

## 2. Judentum

### a) Allgemein

Im Fall des Judentums sind besondere Vereinigungen, die mit staatlicher Unterstützung in anderen Ländern ihre Ziele vertreten, schwer nachweisbar. Unter den Vereinigungen gibt es nicht in gleicher Weise staatliche Beeinflussung. Hinzu kommt, dass im Gegensatz zum Islam

---

<sup>74</sup> Vgl. *König Fahad Akademie in Bonn*, Wir über uns.

<sup>75</sup> Vgl. *König Fahad Akademie in Bonn*, Wir über uns; *Rübel*, König-Fahd-Akademie droht die Schließung.

<sup>76</sup> Die Schule folgt einem saudischen Lehrplan nach dem saudi-arabischen Bildungsministerium; vgl. *Rübel*, König-Fahd-Akademie droht die Schließung.

<sup>77</sup> *Al Musnad, Ibrahim* im Interview mit Hagenberg-Miliu, Ebda.

<sup>78</sup> Vgl. *Rasche*, FAZ vom 24.06.2004; darauf Bezug nehmend von *Hein*, DW.

<sup>79</sup> Vgl. *Ohne Namen*, Hinweise auf Schließung der König-Fahd-Akademie; *Ohne Namen*, FAZ vom 23.10.2003; „König-Fahd-Akademie in Bonn vor der Schließung“ vom 27.10.2003; vgl. insoweit auch die polemisierende Darstellung *Deutsche Muslim-Liga Bonn e.V.*, Stellungnahme zu den Auseinandersetzungen um die König-Fahd-Akademie.

<sup>80</sup> Vgl. *Ohne Namen*, König-Fahd-Akademie darf unter Auflagen weitermachen; *Rasche*, FAZ vom 24.06.2004.

<sup>81</sup> Vgl. *Ludwig*, Saudis geben Gegengutachten in Auftrag.

<sup>82</sup> *Lerch*, FAZ vom 28.10.2003.

das Judentum nicht als Staatsreligion existiert. In Israel herrscht lediglich eine rein faktische Staatsreligion, jedoch keine rechtlich verbindliche, vor.

## b) Im Einzelnen

### aa) Jüdisch-amerikanische Organisationen

Es gibt einige Vereinigungen wie das *American Jewish Committee*. Diese jüdische Organisation ist zugleich eine Organisation der USA und unterhält u. a. in Berlin, Genf, Warschau und Jerusalem Büros.<sup>83</sup> Der staatliche Einfluss auf die Interessen der Vereinigungen ist jedoch nicht verbürgt. Ebenso verhält es sich mit der US-amerikanischen *Anti-Defamation League*. Diese ist eine amerikanische (non-governmental) Organisation, die sich gegen Antisemitismus in den USA und andernorts einsetzt.<sup>84</sup> Diese und ähnliche Organisationen nehmen in den jeweiligen Ländern laut offiziellen Angaben jüdisch-amerikanische Interessen wahr.

Die mittlerweile beendete *International Commission On Holocaust Era Insurance Claims* ist eine 1998 gegründete US-amerikanische<sup>85</sup> und jüdische Organisation zur Aufarbeitung von Schadensersatzklagen aus den zwangsweise entzogenen Versicherungen von Juden während des Zweiten Weltkriegs. Der *ICHEIC* wurde unter Mitwirkung von US-Behörden gegründet und hatte den damaligen US-Außenminister Lawrence Eagleburger zum Vorsitzenden. Diese Organisation hatte sich darauf spezialisiert, vermutete und bestehende Ansprüche Überlebender aus ehemals bestehenden Versicherungen außerhalb der Gerichte in direkter Verhandlung mit den Konzernen zu überprüfen und einzufordern. Bereits im Jahre 2006 wurde die Organisation allerdings abgewickelt, nachdem allen eingereichten Ansprüchen erfolgreich nachgegangen worden war.<sup>86</sup>

### bb) Keren Hayessod

Als weiteres Beispiel kann die *Keren Hayesod* (engl.: *The Erez Israel Foundation Fund*, deutsch: Palästina-Grundfonds) angeführt werden. Es handelt sich hierbei um eine israelische Organisation, die nach englischem Recht als Ltd. in London gegründet wurde und die eine

---

<sup>83</sup> *American Jewish Committee*, About AJC; *American Jewish Committee*, Where we work.

<sup>84</sup> *Anti Defamation League*, About.

<sup>85</sup> Die Organisation ist zwar in Amerika gegründet, doch international organisiert, mit Vertretern u. a. aus den USA und aus Israel.

<sup>86</sup> Zum Ganzen die Selbstdarstellung im Internet: *International Commission On Holocaust Era Insurance Claims*, About; *International Commission On Holocaust Era Insurance Claims*, Related Organizations.

Finanzierung des Aufbaus Palästinas für die zionistische Bewegung erwirken sollte.<sup>87</sup> Die Gründung und Zielsetzung der *Keren Hayesod* geht auf einen Gesetzesbeschluss in Israel zurück.<sup>88</sup> Diese Institution ist mittlerweile in mehreren Ländern aktiv und stellt einen wesentlichen Teil der Finanzierung der Zionistischen Weltorganisation in Israel dar. Seit 1956 wurden einige ihrer Aufgaben in das staatliche Aufgabenfeld Israels übernommen und seitdem von dort aus ausgeführt.<sup>89</sup>

Die *Keren Hayesod* unterstützt aus verschiedenen Ländern heraus den Aufbau Israels. So gibt es bspw. in den deutschsprachigen Ländern Niederlassungen, die nach dem dortigen Recht, in Deutschland bspw. als eingetragener Verein, gegründet wurden.<sup>90</sup> Die Organisation beschreibt ihr Aufgabenfeld selbst mit der Aufbauhilfe Israels. Sie errichtet landwirtschaftliche Siedlungen, schafft Sozialprojekte in Israel, betreibt Jugendhilfe und unterstützt jüdische Erziehungsprojekte.<sup>91</sup> In diesem Rahmen ist ihr die Eingliederung von Juden aus aller Welt ein Anliegen. Durch sie wurden bereits die Luftfahrtgesellschaft *El Al*, die Schifffahrtsgesellschaft *ZIM* und die Bank *Leumi* gegründet.<sup>92</sup> 1956 wurde von der Knesset eigens ein Gesetz erlassen, das die Aufgaben der *Keren Hayesod* nach der israelischen Staatsgründung als staatliches Unternehmen Israels fortschreibt.<sup>93</sup> Die von den Verbänden gesammelten Spenden kommen direkt dem israelischen Staate zugute.<sup>94</sup> Jedoch steht auch hier eine politische, nicht so sehr eine religiöse, Zielsetzung im Vordergrund ihrer Aktivitäten.

### 3. Christentum

#### a) Katholische Kirche

Innerhalb der katholischen Kirche besteht nicht nur eine Verbindung zu einem ausländischen Staat, vielmehr stellt Vatikanstadt einen Sonderfall dar: die katholische Kirche ist hier in einem Staat verkörpert. Für die hier zu untersuchende rechtliche Problemstellung kann dies dennoch kein Beispiel abgeben. Für die hier zugrunde liegenden Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung geht es gerade um die unterschiedlichen Interessen eines Staates und einer Religionsgemeinschaft selbst. Vatikanstadt ist jedoch kein Staat, der hinter

---

<sup>87</sup> *Keren Hayesod*, Herzlich Willkommen beim Keren Hayesod Deutschland.

<sup>88</sup> *Keren Hayesod*, Über uns.

<sup>89</sup> *Keren Hayesod*, Über uns.

<sup>90</sup> *Keren Hayesod*, Impressum.

<sup>91</sup> *Keren Hayesod*, Herzlich Willkommen beim Keren Hayesod Deutschland.

<sup>92</sup> *Keren Hayesod*, Über uns.

<sup>93</sup> *Keren Hayesod Law-5716 (1956)*.

<sup>94</sup> *Keren Hayesod*, Über uns.

einer Religionsgemeinschaft steht. Vielmehr sind hier Religion, Religionsgemeinschaft und Staat identisch.

Ein Missbrauch der juristischen Person der Religionsgemeinschaft durch den Staat ist insofern nicht denkbar. Vatikanstadt verfolgt keinerlei staatliche Interessen, die nicht der Religion selbst dienen. Aufgrund dieser Besonderheit können die folgenden Untersuchungen nicht Geltung beanspruchen, dieses Verhältnis zwischen Vatikanstadt, der katholischen Kirche und dem deutschen Staat rechtlich zu beschreiben. Deutlich wird diese Identität beider Interessen für den deutschen Staat auch unmittelbar im Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaft zueinander: die Staatskirchenverträge mit der katholischen Kirche sind die einzigen, die ihrem Wortlaut gerecht werden. Es handelt sich bei ihnen um echte völkerrechtliche Verträge Deutschlands mit Vatikanstadt.<sup>95</sup> Für Deutschland überraschende Hintergrundinteressen des anderen Staates können insofern nicht auftreten.

#### b) Church of England

Die *Church of England* ist als Teil der Anglikanischen Kirchengemeinde unter ihr die einzige Staatskirche. Sie untersteht dem englischen Staatsoberhaupt, der Königin von England. Zwei der von der Königin ernannten Erzbischöfe und mehrere Bischöfe der *Church of England* sind Mitglieder des *House of Lords*, des Oberhauses des britischen Parlaments. Damit hat sie eine feste Staatenbeteiligung. Sie unterhält mehrere Diözesen in Europa, Asien und Afrika, die unmittelbar organisatorisch eingegliedert sind.<sup>96</sup> Die Diözesen sind in Deutschland als eingetragene Vereine verfasst.<sup>97</sup> Damit bildet sie, trotz gänzlich anderer gesellschaftlicher Wahrnehmung, ein Musterbeispiel der hier interessierenden inländischen juristischen Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung. Auch innerhalb der anglikanischen Gemeinschaft ist die staatliche Verbindung der Kirche immer mehr umstritten. Sowohl von staatlicher Seite, als auch von kirchlicher Seite regt sich Widerstand gegen die enge Verflechtung beider Bereiche.<sup>98</sup> Eine tiefe Verbindung wird noch immer über die englische Königin als kirchliches und zugleich staatliches Oberhaupt hergestellt.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> *De Wall/Muckel*, Kirchenrecht, § 15 Rn. 1, 4.

<sup>96</sup> Zum Vorstehenden vgl. *The Church of England*, Structure.

<sup>97</sup> Beispielhaft die Selbstdarstellung der *St. George's Episcopal Church* Berlin, About us; *St. George's Episcopal Church Berlin*, Impressum.

<sup>98</sup> Vgl. zur Diskussion den Kommentar: *Leithäuser*, Zwischen Königin und Kronprinz, FAZ vom 22.03.2012, 1.

<sup>99</sup> Vgl. Artikel „Elisabeth II. Würdigt anglikanische Kirche“, *Ohne Namen*, FAZ vom 17.02.2012, 5.

#### 4. Ausländische Staatenbeteiligung – Systematisierung

Wie die vorangehende Darstellung zeigt, können die Grade der Verbindungen zu einem ausländischen Staat vielfältig sein. Nicht immer ist sie nach außen sichtbar oder soll manchmal sogar verschleiert bleiben.

##### a) Einteilung nach Kriterien

Folgende Kriterien kommen für die Unterscheidungen der verschiedenen staatlichen Einflüsse in Betracht: ein finanzieller, personeller oder organisatorischer Einfluss. Der ausländische Staat könnte bspw. die inländische Religionsgemeinschaft finanzieren oder auch nur einen Beitrag zu ihrer Finanzierung leisten. Er könnte weiterhin Personen aus dem Staatsapparat abbestellen, die Funktionen in der juristischen Person übernehmen. Zudem können auch organisatorische Vorgaben aus dem ausländischen Staat kommen. Denkbar ist zum Beispiel eine direkte Anordnungsgewalt durch staatliche Funktionsträger.

##### b) Satzungen

Als Grundlage für die Beurteilung der Staatenbeteiligung kann aus juristischer Sicht nur die Satzung der Religionsgemeinschaft herangezogen werden. Zwar liegen die Verbindungen wie aufgezeigt zum Teil viel tiefer, doch muss für eine normative Betrachtung die Staatenbeteiligung messbar sein. Ansonsten stehen völkerrechtliche Konflikte über die Souveränität der Staaten an, über ihre Organisationen selbst zu entscheiden. Die Staatenbeteiligung ist dann messbar, wenn in der Satzung eine bestimmte Verbindung niedergeschrieben ist.

#### 5. Zusammenfassung

Die hier vorgestellten Vereinigungen weisen verschiedene Arten von Religiosität und Staatenverbindung auf. Eine ausführliche Analyse und Kategorisierung derselben würde den Rahmen dieser juristischen Arbeit sprengen, weshalb dies hier nur beispielhaft geschehen kann. In Struktur und Inhalt der Vereinigungen und insbesondere in ihre Vernetzungen Einblick zu erhalten, gestaltet sich schwierig. Entweder scheinen sie eine klare Staatenverbindung aufzuweisen oder aber eine klare Religionszuordnung, selten beides. Als

Ausgangspunkt für die folgende juristische Untersuchung soll die Form der Staatenbeteiligung dienen, die in den Satzungen der jeweiligen Vereinigung ausgedrückt ist. Der Umgang mit inländischen Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung findet auf mehreren dogmatischen Ebenen des Grundrechtsgebrauchs statt. Der folgende Teil II. dieser Arbeit setzt die Grundrechtsberechtigung der Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung in den Fokus. Darauffolgend wird dann das der Religionsgemeinschaft zustehende Grundrecht anhand typischer Konstellationen in Abwägung zu anderen Grundrechten (III.).

## II. Grundrechtsberechtigung inländischer juristischer Personen mit ausländischer Staatsbeteiligung aus Art. 4 I GG.

Auf das Grundrecht der Religionsfreiheit gemäß Art. 4 I GG kann sich berufen, wer in den persönlichen und sachlichen Schutzbereich des Grundrechts fällt. Die Vorgaben des Grundgesetzes für die Behandlung des Problems beruhen auf der Religionsfreiheit gem. Art. 4 GG einerseits und dem Staatskirchenrecht nach den Vorgaben der Weimarer Reichsverfassung gem. Art. 140 GG i.V.m. Art. 136ff WRV andererseits.

Die Religionsfreiheit bedingt zugleich die Neutralität des Staates.<sup>100</sup> Erst durch das Trennungs- und Neutralitätsprinzip werden die Unabhängigkeit der Grundrechtsträger und damit die Freiheit von Bevormundung durch den Staat geschaffen.<sup>101</sup> Darum ist mit der Analyse der Grundrechtsberechtigung inländischer Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatsbeteiligung zwangsläufig eine Analyse des Trennungs- und Neutralitätsprinzips verbunden. Die Trennung von Staat und Gesellschaft ist eine Grundbedingung gegen totalitäre Herrschaftssysteme.<sup>102</sup> Das Trennungs- und Neutralitätsprinzip kann weder weit noch eng ausgelegt werden, noch geht es anhand seines Inhalts um die Frage, ob ein Prinzip vorliegt oder nicht.<sup>103</sup> Neutralität ist lediglich das Spiegelbild zur Religionsfreiheit selbst.<sup>104</sup> Im Grundrecht der Religionsfreiheit, das trotz eines Definitionsgebots inhärente Schwierigkeiten im Kontext der Definition des Religionsbegriffs selbst mit sich bringt, muss das Selbstverständnis der Religion immer durch die Zurückhaltung, also Neutralität, auf der Seite des Staates ergänzt werden.<sup>105</sup>

---

<sup>100</sup> BVerfGE 93, 1 (16): „Art. 4 Abs. 1 GG beschränkt sich allerdings nicht darauf, dem Staat eine Einnischung in die Glaubensüberzeugungen, -handlungen und -darstellungen Einzelner oder religiöser Gemeinschaften zu verwehren. Er erlegt ihm vielmehr auch die Pflicht auf, ihnen einen Betätigungsraum zu sichern, in dem sich die Persönlichkeit auf weltanschaulich-religiösem Gebiet entfalten kann [...]. [...] Aus der Glaubensfreiheit des Art. 14 Abs. 1 GG folgt [...] der Grundsatz staatlicher Neutralität gegenüber den unterschiedlichen Religionen und Bekenntnissen.“; *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Art. 140 Rn. 31; gegen das Prinzip Neutralität im Ganzen: *Möllers*, VVDStRL 2009 (68), 47 ff. Auf S. 58 bezeichnet der das Neutralitätsprinzip lediglich als Reflexfigur der Glaubensfreiheit, was im Ergebnis nicht weit von der Sichtweise der Neutralität als eines Komplements zur Glaubensfreiheit entfernt ist.

<sup>101</sup> *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 90, 93; *Korioth*, in: Handbuch der Grundrechte, § 97, Rn. 2.

<sup>102</sup> BVerfGE 42, 312 (332); *Winter*, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 169; ausführlich hierzu: *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 238 ff.

<sup>103</sup> Für Prinzip: *Muckel*, in: Handbuch der Grundrechte Bd. 4, § 96, Rn. 28; dagegen: *Korioth*, in: Handbuch der Grundrechte, § 97, Rn. 8; sehr skeptisch auch: *Schlaich*, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (4), 9 (14 ff.): „Modebegriff“ (S. 9).

<sup>104</sup> Ebenso, nur zugespitzt: *Holzke*, NVwZ 2002, 903 (905).

<sup>105</sup> BVerfGE 24, 236 (247 f.); 33, 23 (26 f.); 53, 366 (401); 66, 1 (22); 70, 138 (167); 72, 278 (289); BVerwGE 112, 227 (234 f.); *Heckel*, in: Gesammelte Schriften, 647, 691, Fn. 48; *Morlok*, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 78 ff.; grundlegend: *Isak*, Das Selbstverständnis der Kirchen und Religionsgemeinschaften und seine Bedeutung für die Auslegung des staatlichen Rechts; *Korioth/Augsberg*, JZ 2010, 828 (830).

## 1. Sachlicher Schutzbereich

### a) Das Grundrecht der Religionsfreiheit

Das Grundrecht der Religionsfreiheit schützt vor dem Eingriff des Staates in Glauben (Art. 4 I, Var. 1 GG) und Religionsausübung (Art. 4 II GG). Darüber hinaus werden in Art. 4 I, Var. 2 GG die Gewissensfreiheit und in Art. 4 I, Var. 3 GG die Bekenntnisfreiheit geregelt.<sup>106</sup> Der innerlich stattfindende Glaube (*forum internum*) sowie die äußerlich wahrzunehmende Religionsausübung und das Bekenntnis (*forum externum*) bilden die beiden Aspekte dieses Grundrechts.<sup>107</sup> Eine weitere Unterscheidung der Gewissensfreiheit vom Glauben, der Weltanschauungsfreiheit und der Bekenntnisfreiheit von der weiteren Religionsausübung ist umstritten.<sup>108</sup> Diese Differenzierung bewirkt jedoch keinen unterschiedlichen Schutzgehalt.<sup>109</sup>

### b) Schutzpflicht

Aus dem Freiheitsrecht der Religionsausübung in Verbindung mit der ausdrücklichen Schutzverpflichtung aus Art. 1 I S. 2 GG<sup>110</sup> trifft den Staat zudem die Pflicht, die Ausübung der Religionsfreiheit vor der Störung Dritter zu schützen.<sup>111</sup> In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wird diese Schutzverpflichtung als Pflicht, „zu schützen und zu fördern“ formuliert.<sup>112</sup> Diesem Zweck dienen letztendlich auch Strafnormen,<sup>113</sup> insbesondere § 167 StGB, der besagt, dass die Störung von Religionsausübung unter Strafe steht.

---

<sup>106</sup> Eine ausführliche Darstellung des abwehrrechtlichen Schutzgehalts bei: *Borowski*, Die Glaubens- und Gewissensfreiheit des Grundgesetzes, 354 ff.

<sup>107</sup> In Bezug auf die Gewissensfreiheit: BVerfGE 48, 127 (163); 78, 391 (395); BVerwGE 105, 73 (77); *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Art. 4 GG Rn. 5; *Herzog*, in: Maunz/Dürig/Ders. (Hrsg.), Januar 2013, Art. 4 GG Rn. 66; *Mückl*, in: Bonner Kommentar GG, 2008, Art. 4 GG Rn. 3, 68 ff., 110 ff.; *Kokott*, in: Sachs (Hrsg.), Art. 4 GG Rn. 79 f.

<sup>108</sup> Zur Einteilung der Schutzbereiche des Art. 4 GG statt vieler ausführlich: *Borowski*, Die Glaubens- und Gewissensfreiheit des Grundgesetzes, 355 ff., insbes. 411.

<sup>109</sup> *Kästner*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Art. 4 GG Rn. 107; *Mager*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.)/Arnald, Art. 4 GG Rn. 51; *Kokott*, in: Sachs (Hrsg.), Art. 4 GG Rn. 11ff.

<sup>110</sup> BVerfGE 39, 1 (41); 46, 160 (164); 49, 89 (140 ff.); 53, 30 (57); 56, 54 (73); 77, 170, (214 f.); 79, 174 (201 f.); 81, 310 (339); 85, 191 (212); 87, 363 (386); 88, 203 (251 ff.); 97, 332 (347); 102, 1 (18); 102, 370 (393); 115, 25 (44 f.); 115, 118, (152 f., 159 f.); 115, 320 (346 f.); *Dürig*, in: Maunz/Dürig, Art. 1 GG (1958), Rn. 16, 102; *Schwabe*, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 229 ff.

<sup>111</sup> BVerfGE 93, 1 (16); 102, 370 (393); BVerfG, NVwZ 2001, 908.

<sup>112</sup> BVerfGE 35, 79 (114); 39, 1 (42); 56, 54 (73); 46, 160 (164).

<sup>113</sup> Vgl. §§ 166 – 168 StGB.

## c) Objektiver Grundrechtsgehalt

### aa) Werteordnung

Anerkannt ist, dass die Grundrechte insgesamt eine gemeinsame Werteordnung darstellen.<sup>114</sup> In der Gesellschaft finden sich die in ihnen verbürgten Freiheiten als von den einzelnen Bürgern geteilte Werte wieder.

Der objektive Gehalt der Religionsfreiheit als Grundsatznorm besteht in der Fähigkeit der Religion bzw. Weltanschauung, Menschen in die Gesellschaft zu integrieren. Eine Sinnsuche, insbesondere gemeinsam ausgeübt, organisiert und strukturiert, eint die Gesellschaftsmitglieder und fördert eine Evolution der Gedanken im Diskurs.<sup>115</sup> Unter anderem hieraus sind moralische und ethische Vorstellungen entwickelt worden, die im Selbstverständnis unserer Gesellschaft eine große Rolle spielen. Die Neutralitätsverpflichtung des Staates ist Ausdruck dieser objektiven Werteordnung der Religionsfreiheit.<sup>116</sup>

### bb) Integrationsfunktion der Religionsgemeinschaften

Die Religionsgemeinschaften übernehmen mit ihrer institutionellen Struktur einen wichtigen Teil dieser Gesellschaftsgestaltung. Gemeinsam ausgeübte Religion erfüllt das Bedürfnis nach gemeinsamer Sinnsuche. Der Staat lässt die Religionsausübung als Teilbereich der gesellschaftlichen Wertsuche<sup>117</sup> zu und unterstützt diese.<sup>118</sup> Der Sinn der durch die Grundrechte gewährten Freiheitsräume ist somit eingehalten. Das gelingt dem Staat umso effektiver, je besser solche Zusammenarbeit organisiert ist.

Im Gegenzug wirkt die Struktur der Religionsgemeinschaften auf den Staat zurück. Der Staat erreicht durch die Förderung von religiösem Handeln der Religionsgemeinschaften zugleich ganze Gesellschaftsgruppen und tritt mit ihnen in Interaktion. Dabei ist nicht nur die ausdrücklich gemeinnützige und wohltätige Arbeit z.B. der Kirchen angesprochen, sondern bereits das spirituelle und religiöse Leben und Wirken in der Gemeinschaft, also die

---

<sup>114</sup> BVerfGE 6, 55 (71), bezüglich Art. 6 GG; BVerfGE 7, 198 (205), grundlegend; ebenso grundlegend die Integrationslehre von: *Smend*, in: Ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 119, 260, 264 f.; *Klein*, in: v. Mangoldt/Klein, Vorbemerkung, 86 f., 93; allgemein hierzu: *Schuppert/Bumke*, Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung.

<sup>115</sup> *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 93 f., der Staat selbst kann nicht Sinnstifter sein. Er muss es den Mitgliedern seiner Gesellschaft überlassen, diese Lücke zu füllen.

<sup>116</sup> Genauer hierzu unter B. II. 2. d) cc) (2) Neutralitätsgebot, S. 45.

<sup>117</sup> *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 95.

<sup>118</sup> *Classen*, Religionsrecht, 49 vergleicht dies zu Recht mit der Kulturförderung des Staates.

Grundrechtsausübung an sich.<sup>119</sup>

Diese integrierende Funktion haben grundsätzlich alle Religionsgemeinschaften inne. Anerkannt ist die positive gesellschaftliche Wirkung indes hauptsächlich bei den tradierten, hier verwurzelten Religionsgemeinschaften und vor allem den Kirchen, nicht jedoch bei Religionsgemeinschaften, die mit der Einwanderung aus anderen Ländern „fremde“ Religionen verfolgen bzw. die aus Jugendbewegungen oder kleineren, neu erschaffenen Religionen heraus entstanden sind.<sup>120</sup> Letzteren wurden insbesondere in der „Sektendiskussion“<sup>121</sup> der 1980er und 1990er Jahre jugendgefährdende und manipulative Tendenzen unterstellt. Ohne die Gefahren, die von schädlichen Verhaltensweisen ausgehen, zu verharmlosen, können jedoch Freiheitsräume, die aufgrund missbräuchlicher Verwendung der Freiheit durch einzelne Berechtigte gewährt werden, nicht an sich angezweifelt werden. In Bezug auf Religionen und Religionsgemeinschaften, die mit den verschiedenen Migrationsbewegungen nach Deutschland kommen, wird befürchtet, dass diese dazu beitragen, die Isolation eingewanderter Bevölkerungsteile zu unterstützen. Jedoch müssen auch die gemeinnützigen Aktivitäten dieser Religionsgemeinschaften anerkannt werden.<sup>122</sup> Zwar beziehen sie sich primär auf einen abgeschlosseneren Bereich an Gläubigen, doch bemühen sich auch diese Religionsgemeinschaften um Offenheit und tragen indirekt zur Integration bei, indem Einwanderer ihren Glauben mit in ihre neue Heimat tragen können.<sup>123</sup>

### cc) Einrichtungsgarantie

In Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 V WRV ist eine Einrichtungsgarantie für das Bestehen der Kirchen enthalten.<sup>124</sup> Im Unterschied zu den Institutsgarantien des Grundgesetzes bleibt es im Rahmen der Religionsfreiheit jedoch bei dieser Einrichtungsgarantie der vom Staat unabhängigen Kirchen.<sup>125</sup> Eine allgemeine Institutionalisierung der Religion würde die Trennung von Staat und Kirche zugunsten einer vom Staat beeinflussten Deutung der

---

<sup>119</sup> Hierzu bezogen auf die christlichen Kirchen *Honecker*, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (25), 49, 60 ff., aber die Auslegung von Voraussetzungen muss stets an die Grundrechtsausübung selbst gekoppelt sein, vgl. unten B. III. 3. b) Funktionen der Kooperation ist die Grundrechtsausübung S. 1031.

<sup>120</sup> *Walter*, Religionsverfassungsrecht, 494.

<sup>121</sup> Hierzu *Heintschel v. Heinegg/Schäfer*, DVBl 1991, 1341 (1341 ff.).

<sup>122</sup> Siehe zum Islam genauer: B. I. 1. Islam, S. 3.

<sup>123</sup> *Riedel*, in: Muslim Organisations and the State, 22 (23), weist zudem zu Recht darauf hin, dass eine fehlende Integrationspolitik den Zulauf zu den Verbänden verstärkte.

<sup>124</sup> Dazu: *Kästner*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 140 GG i.V.m. 137 V WRV Rn. 358 ff.; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 136 WRV Rn. 75 ff.

<sup>125</sup> *Kästner*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 140 GG i.V.m. 137 V WRV Rn. 358; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 136 WRV Rn. 80.

Religion aufheben. Gerade hier zeigt sich jedoch das Wesen dieser vom Grundgesetz vorgegebenen Trennung: Im Gegensatz z.B. zur Rundfunkfreiheit liegt im Falle einer institutionalisierten Religion eine Vermischung von staatlichen und religiösen Interessen vor. Eine Institutionalisierung der Religionsfreiheit funktioniert nur unter Einbindung des Staates. Diese Auslegung der Religionsfreiheit würde den Vorgaben des Grundgesetzes zur Trennung von Kirche und Staat allerdings widersprechen. Es verbleibt demnach bei der durch Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 V WRV normierten Einrichtungsgarantie der selbstbestimmten und unabhängigen Kirchen.<sup>126</sup> Innerhalb dieser Grenzen bietet die Religionsfreiheit den Rahmen einer objektiven Werteordnung.

#### d) Leistungsrecht

Die leistungsrechtliche Dimension der Religionsfreiheit besteht insbesondere in den Kooperationsangeboten des Staates, die zum Teil bereits im Grundgesetz geregelt sind. Die Normen der Weimarer Reichsverfassung gewährleisteten einige konkrete Ansprüche der Religionsgemeinschaften.<sup>127</sup> In Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 II S. 1 WRV sowie in Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 II WRV wird als Teil des Selbstbestimmungsrechts eine „Gewährleistung“ der Vereinigung zu Religionsgemeinschaften und der Kirchengutsgarantie formuliert.

Auch der Ablösungsauftrag aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 I S 1 WRV enthält der Bedeutung der Ablösung als Aufhebung von Rechten gegen eine Entschädigung nach<sup>128</sup> den Anspruch auf besagte Gegenleistung durch den Staat.<sup>129</sup>

Art. 140 GG i.V.m. Art. 141 WRV hält fest, dass der Staat die Seelsorge der Kirchen in Anstalten zulassen muss. De facto stellt dies also eine Verpflichtung des Staates dar, die Religionsausübung der Insassen zu ermöglichen.<sup>130</sup>

Art. 140 GG i.V.m. Art. 139 WRV schützt die Sonn- und Feiertagsruhe. Es wird eine Zeit zur Religionsausübung gewährt und gesetzlich unter Schutz gestellt. Insofern kann auch von einer Förderung der Religionsausübung in dem Sinne gesprochen werden, dass ein Raum für die

---

<sup>126</sup> So auch: *Pagels*, Schutz- und förderpflichtrechtliche Aspekte der Religionsfreiheit, 99, 101.

<sup>127</sup> Übersicht bei *Pagels*, Schutz- und förderpflichtrechtliche Aspekte der Religionsfreiheit, 163 ff.; zu den Bedingungen, unter denen solche Kooperationen stattfinden später unter B. III. 3. Kooperationen S. 100.

<sup>128</sup> U.a. v. *Campenhausen/Unruh*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 I WRV Rn. 11; *Korioth*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 WRV Rn. 2.

<sup>129</sup> *Germann*, in: BeckOK GG, Art. 140 GG Rn. 121.

<sup>130</sup> *Germann*, in: BeckOK GG, Art. 140 GG Rn. 149 f.

Religionsausübung der Grundrechtsträger unter der Obhut des Staates steht.

Gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 V S. 2 WRV hat eine Religionsgemeinschaft unter bestimmten Voraussetzungen einen Anspruch auf die Verleihung des Körperschaftsstatus. Aus dieser Rechtsstellung werden mehrere Rechte abgeleitet, die es einer Religionsgemeinschaft ermöglichen, ihre Eigenständigkeit und Selbstständigkeit vollständig auszuschöpfen. Ihnen wird auf diesem Wege eine besondere Anerkennung als gesellschaftstragendes Element entgegen gebracht.<sup>131</sup> Diese besonderen Vorteile stehen jedoch nur den beiden christlichen Kirchen und jenen Religionsgemeinschaften zu, die die verfassungsrechtlichen Vorgaben aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 V S. 1, 2 WRV erfüllen.<sup>132</sup>

Im Anschluss an die Anerkennung als Körperschaft des öffentlichen Rechts werden die Religionsgemeinschaften einer besonderen Förderung gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 VI WRV zuteil. Ihnen wird das Recht zur Steuererhebung zugestanden. Damit ist das Recht verbunden, Steuern zu erheben und diesen Anspruch verwaltungsrechtlich durchzusetzen.<sup>133</sup> Diese Durchsetzung erfolgt „auf Grund der bürgerlichen Steuerlisten“, was bedeutet, dass die Kirchengemeinschaften einen Informationsanspruch gegen den Staat besitzen.<sup>134</sup> Dieser zweifache Anspruch gegenüber dem Staat ist ausdrücklich in diesem Recht enthalten.

Die Zusammenschau der verbürgten Religionsfreiheit in Verbindung mit dem besonderen Trennungsmodell des Grundgesetzes bildet eine Förderungsmöglichkeit des Staates, die jedoch unter strenger Wahrung der Parität zu erfolgen hat.<sup>135</sup> Der Staat sieht die Religionsausübung gerade nicht als Teil des Privatlebens an, sondern als Teil der Öffentlichkeit, jedoch unabhängig vom Staat. Er erkennt die Religionsausübung an, die die Religionsgemeinschaft in gesellschaftlicher Verantwortung wahrnimmt. Aus dieser Möglichkeit jedoch ein Leistungsrecht abzuleiten – also insbesondere das Recht, Kosten die aus der Verfolgung eines Glaubens entstehen, gegen den Staat geltend machen zu können – wird jedoch zu Recht als abwegig angesehen.<sup>136</sup> Ein Anspruch der Religionsgemeinschaften auf Leistungen außerhalb der vom Grundgesetz ausdrücklich aufgezählten Fälle besteht also

---

<sup>131</sup> BVerfGE 18, 385 (387); 19, 129 (133 f.); Der Status der Körperschaft öffentlichen Rechts sei Ausdruck einer besonderen „Wertschätzung des Staates“ sowie ein „Element positiver Religionspflege“. Er diene der „Anerkennung der besonderen Bedeutung der öffentlichen Wirksamkeit einer Religionsgesellschaft“; BVerwG, NJW 1997, 2396 (2397).

<sup>132</sup> BVerwG, NJW 1997, 2396 (2399).

<sup>133</sup> BVerfGE 19, 206 (217); 44, 37 (57); 73, 388 (399).

<sup>134</sup> *Marré*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 1101 (1112); V. *Campenhausen/Unruh*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Art. 140 i.V.m. Art. 137 VI WRV Rn. 272 f.; V. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 256 m.w.N.

<sup>135</sup> *Oebbecke*, in: Gesellschaftsgestaltung unter dem Einfluss von Grund- und Menschenrechten, 237 (238.).

<sup>136</sup> BVerwGE 65, 52 (57); So auch: *Pagels*, Schutz- und förderpflichtrechtliche Aspekte der Religionsfreiheit, 119 (120 f.).

nicht.

#### e) Teilhabe als derivatives Leistungsrecht

Jenseits eines Anspruchs auf staatliche Leistungen besteht das Recht eines Grundrechtsträgers auf gleichberechtigte Teilhabe an staatlichen Leistungen gem. dem jeweiligen Freiheitsrecht i.V.m. Art. 3 GG und dem Sozialstaatsprinzip.<sup>137</sup> Hierbei handelt es sich um ein vom Leistungsrecht abhängiges Recht. Das bedeutet, dass dieses Recht erst entsteht, wenn und soweit eine Leistung vom Staat an den Grundrechtsträger gewährt wird.<sup>138</sup> Für das Grundrecht der Religionsfreiheit ist dieses Teilhaberecht in dem Prinzip der Parität enthalten.<sup>139</sup>

Es beinhaltet das Recht auf Chancengleichheit durch eine Verteilung von Leistungen, die sich an objektiven Kriterien zu orientieren hat.<sup>140</sup> Diese Chancengleichheit drückt sich deswegen zugleich als Verfahrensgrundsatz aus.<sup>141</sup> Ein Freiheitsrecht wird i.V.m. dem Gleichheitsgrundsatz verletzt, wenn eine staatliche Leistung willkürlich verteilt wird.<sup>142</sup> Dabei bleibt der Teilhabeanspruch an die Gewähr der Leistung gebunden und wandelt sich nicht in einen Anspruch auf die Leistung um. Im Verwaltungsverfahren entfaltet der Teilhabeanspruch bindende Wirkung auf das Ermessen.<sup>143</sup>

Diese Wirkung kommt dem Teilhabeanspruch auch im Rahmen der Leistungsgewährung durch den Staat und bei Kooperation zwischen dem Staat und den Religionsgemeinschaften zu. Beispielsweise bei der Verleihung des Körperschaftsstatus und bei sonstigen Kooperationen, wie der Beteiligung im Rundfunkrat, müssen alle Religionsgemeinschaften als gleichberechtigt gelten. Im Kontext der Parität schließt das insbesondere eine unterschiedliche Behandlung der Religionen anhand ihres Inhalts aus.<sup>144</sup> Dabei handelt es sich auch in Bezug auf die Religionsfreiheit um einen durchsetzbaren, subjektiven Anspruch auf Gleichbehandlung nach diesen Kriterien.<sup>145</sup>

Begrenzt wird der Teilhabeanspruch naturgemäß von der Verfügbarkeit der in Frage stehenden

---

<sup>137</sup> BVerfGE 33, 303 (330 f.); *Epping*, Grundrechte, Rn. 774.

<sup>138</sup> *Epping*, Grundrechte, Rn. 774; *Murswiek*, in: Handbuch des Staatsrechts, Rn. 83.

<sup>139</sup> Hierzu genauer unter B. II. 2. d) cc) (2) (b) Parität, S. 60.

<sup>140</sup> *Epping*, Grundrechte, Rn. 775.

<sup>141</sup> *Murswiek*, in: Handbuch des Staatsrechts, Rn. 21; *Epping*, Grundrechte, Rn. 774.

<sup>142</sup> *Murswiek*, in: Handbuch des Staatsrechts, Rn. 74.

<sup>143</sup> BVerwGE 2, 163 (167); 4, 161 (162); 14, 307 (310); 15, 190 (196); 44, 72 (75); *Murswiek*, in: Handbuch des Staatsrechts, Rn. 77; *Sendler*; DÖV 1978, 581 (585).

<sup>144</sup> Siehe hierzu genauer unter B. III. 3. c) Staatliche Grenzen für geschriebene und ungeschriebene Voraussetzungen von Kooperationen, S. 1051.

<sup>145</sup> *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 140 GG Rn. 41, 44.

Ressource.<sup>146</sup> Hierin hat der Gesetzgeber einen Beurteilungsspielraum für Höhe und Umfang zu vergebender Leistungen.<sup>147</sup> Übertragen auf die Religionsfreiheit bedeutet das: Teilhabe besteht nur insoweit die mit der Kooperation oder Leistung verfolgte Funktion verwirklicht wird.<sup>148</sup> Der Gesetzgeber kann grundsätzliche Entscheidungen über Kriterien treffen, die diese Funktionsbindung absichern.<sup>149</sup>

## 2. Persönlicher Schutzbereich

Das Grundrecht auf Religionsfreiheit steht jedermann zu. Bei der inländischen juristischen Religionsgemeinschaft handelt es sich um eine Personenmehrheit. Diese ist gemäß Art. 19 III GG grundrechtsberechtigt, wenn das Grundrecht dem Wesen nach auf diese anwendbar ist.

Sowohl nach der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts<sup>150</sup> als auch nach der überwiegenden Ansicht in der Literatur<sup>151</sup> ist das Grundrecht auf Glaubensfreiheit und Religionsausübung im Grundgesetz auch als Kollektivrecht angelegt. Das Bundesverfassungsgericht sieht hierin ein sog. Doppelgrundrecht, in dem gleichzeitig die individuelle, als auch die kollektive und korporative Freiheit unmittelbar verbürgt sind.<sup>152</sup> Dennoch ist eine Grundrechtsberechtigung juristischer Personen an die Kriterien des Art. 19 III GG geknüpft.<sup>153</sup>

Viele Religionen tragen bereits in sich selbst den Anspruch auf Gemeinschaft.<sup>154</sup> Sogar der Glaube an sich kann in Gruppen z.B. durch den glaubensgeleiteten Austausch untereinander ausgeübt werden.<sup>155</sup> Umso mehr kann für das religiöse Bekenntnis sowie die institutionalisierte Religionsausübung eine kollektive Wahrnehmung notwendig sein.<sup>156</sup> Als

---

<sup>146</sup> *Murswiek*, in: Handbuch des Staatsrechts, Rn. 78.

<sup>147</sup> BVerfGE 30, 303 (333).

<sup>148</sup> *Korioth*, in: Handbuch der Grundrechte, Rn. 11; Die genaue Klärung der Funktion solcher staatlichen Kooperationen mit der Religionsgemeinschaft erfolgt unter Teil c. III. 2. S. 102.

<sup>149</sup> Bezüglich finanzieller Leistungen: *Korioth*, in: Handbuch der Grundrechte, Rn. 60.

<sup>150</sup> BVerfGE 24, 236 (245 f.); 42, 312 (323); 83, 341 (354).

<sup>151</sup> Vgl. stellvertretend *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Art. 4 GG Rn. 27; *Kokott*, in: Sachs (Hrsg.), Art. 4 GG Rn. 10; *Kästner*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Art. 4 GG Rn. 148; *Mager*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.)/Arnauld, Art. 4 GG Rn. 21; *Mückl*, in: Bonner Kommentar GG, 2008, Art. 4 GG, Rn. 65 ff.; *Muckel*, in: Berliner Kommentar GG, Art. 4 GG Rn. 44 f.

<sup>152</sup> BVerfGE 24, 236 (245 f.) – allerdings noch unter der Maßgabe, dass es sich um eine Religionsgemeinschaft der sog. „Kulturvölker“ handelt. Eine solche Aufzählung „bewährter“ Religionen gibt es heute nicht mehr.

<sup>153</sup> *Kokott*, in: Sachs (Hrsg.), Art. 4 GG Rn. 9.

<sup>154</sup> *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 123.

<sup>155</sup> *Bayer*, Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit, 28 f.; *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 132; a.A. *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 84.

<sup>156</sup> *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 84; *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 25.

Konsequenz aus dieser Erkenntnis hatte bereits die Weimarer Reichsverfassung in Art. 137 II S. 1 WRV diesen Gruppen das Recht vorbehalten, Religionsgemeinschaften zu gründen, welches vermöge Art. 140 GG in das Grundgesetz übernommen wurde. Oft wird erst durch die Gemeinschaft eine religiöse Handlung zu einer kultischen Handlung erhoben, wodurch diese dann für den Einzelnen zur spezifischen Religionsausübung wird.<sup>157</sup> Beispielsweise der Akt des Brot Essens und Wein Trinkens in der katholischen Kirche bzw. die Nutzung von Kirchen und Moscheen, die dann das Gebet gemeinschaftlich und somit kultisch einbinden, stellen solcherart Religionsausübung dar. Der Schutz insbesondere der gemeinsamen Religionsausübung ist konsequent: Durch die Schaffung und Erhaltung eines gewissen Organisationsgrades kann die Grundrechtsausübung innerhalb einer Religionsgemeinschaft für den Einzelnen effektiviert werden.<sup>158</sup>

#### a) Umfang des Schutzes kollektiver und korporativer Religionsfreiheit

Die kollektive und korporative Religionsfreiheit umfasst den Kernbereich einer schützenswerten Religionsfreiheit sowie den Randbereich der Ordnung und Verwaltung der eigenen Angelegenheiten.<sup>159</sup> Sie umfasst das „Entstehen und Bestehen“ einer Religionsgemeinschaft.<sup>160</sup> Nach Art. 140 GG i.V.m. 137 II 1 WRV wird das Recht zum Zusammenschluss zu einer Religionsgemeinschaft unter dem Begriff *kollektive Religionsfreiheit* gefasst. Die gemeinsame Ausübung religiöser Tätigkeit hingegen wird als *korporative Religionsfreiheit* bezeichnet.<sup>161</sup>

Zur gemeinsam ausgeübten Religionsfreiheit gehören zumindest nach den ausdrücklichen grundgesetzlichen Vorgaben: der Zusammenschluss zu Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 II 2 WRV, der Erwerb der Rechtsfähigkeit und insbesondere des Körperschaftsstatus nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 V WRV und hiermit verbunden das Recht zur Erhebung von Kirchensteuern nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 VI WRV. Weiterhin existiert das Recht zur Anstalts- und Militärseelsorge gem. Art. 140 GG i.V.m. Art. 141 WRV, sowie das gesondert zu betrachtende Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 III WRV. Dieses wird, da es systematisch in die Vorgaben

---

<sup>157</sup> Bayer, Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit, 54 f.

<sup>158</sup> Pagels, Schutz- und förderpflichtrechtliche Aspekte der Religionsfreiheit, 49, 57.

<sup>159</sup> Lücke, EuGRZ 1995, 651 (653).

<sup>160</sup> Lücke, EuGRZ 1995, 651 (652) der hierfür das Bundesverfassungsgericht zur Vereinigungsfreiheit zitiert, BVerfGE 13, 174 (175); „zusammenschließen und organisieren“: BVerfGE 83, 341 (355).

<sup>161</sup> Begriffsunterscheidung von: Czermak, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 178.

des Staatskirchenrechts neben dem Grundrecht gehört, im Zusammenhang mit den staatskirchenrechtlichen Vorschriften zum Verhältnis von Staat und Kirche untersucht.<sup>162</sup>

Die Religionsgemeinschaft ersetzt durch ihre Freiheitswahrnehmung die Wahrnehmung der Religionsfreiheit des ihr eingegliederten Individuums. Mitglieder der Religionsgemeinschaft können sich somit nicht selbst auf die Religionsfreiheit gegenüber ihrer Religionsgemeinschaft berufen.<sup>163</sup> Für die Gemeinschaft von Gläubigen besteht zwar kein Anspruch auf eine bestimmte Rechtsform, doch in jedem Fall der Anspruch auf die Teilnahme am Rechtsverkehr als Zusammenschluss.<sup>164</sup>

Trotz der Möglichkeit, zusätzliche Rechte über die Erlangung des Status einer Körperschaft öffentlichen Rechts in Anspruch zu nehmen, haben alle Religionsgemeinschaften den gleichen Rechtsstatus nach dem Grundgesetz.<sup>165</sup> Die staatskirchenrechtlichen Garantien gelten auch für privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften. So haben auch diese die Definitionshoheit über die Bereiche religiöser Angelegenheiten, die sich aus dem Selbstbestimmungsrecht ergeben.<sup>166</sup> Die korporative Religionsausübungsfreiheit der privatrechtlich organisierten Religionsgemeinschaften wird in gleichem Umfang gewährt.<sup>167</sup>

Auch Kooperationen mit dem Staat stehen allen Religionsgemeinschaften offen. So können sie Staatskirchenverträge mit dem Staat abschließen oder Religionsunterricht an staatlichen Schulen unter den allgemeinen Voraussetzungen anbieten.<sup>168</sup>

---

<sup>162</sup> Siehe unten, B. II. 2. d) cc) (3) Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, S. 65.

<sup>163</sup> A.A. *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 84; Siehe dazu auch unter B. II. 2. d) cc) (3) (c) Anwendungsbereich des Selbstbestimmungsrechts S. 68; Die Frage nach der direkten Anwendbarkeit von Art. 4 I GG oder dem Weg über Art. 19 III GG für die kollektive und korporative Religionsfreiheit, steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Frage, ob sich die in einer Religionsgemeinschaft zusammengeschlossenen Individuen gegenüber der Religionsgemeinschaft auf ihre Grundrechte berufen können. Wenn man die wesensmäßige Anwendbarkeit der Religionsfreiheit auf Religionsgemeinschaften gemäß Art. 19 III GG prüft, muss man zumindest im Ansatz auch die individuelle Glaubensfreiheit der Mitglieder gegenüber der Religionsgemeinschaft anerkennen. Da das „Wesen“ der Religionsgemeinschaft stets konkret personenbezogen sein muss, müssen auch die individuellen Interessen gegenüber der Religionsgemeinschaft berücksichtigt werden. Diese können jedoch in der Abwägung hinter die Freiheitswahrnehmung der Religionsgemeinschaft zurücktreten. Hingegen liegt in einer Anerkennung der Berechtigung der Religionsgemeinschaft, sich unmittelbar auf Art. 4 I GG zu berufen, eine Abstraktion dieses aus Individualinteressen gespeisten „Wesens“ in Form der Religionsgemeinschaft selbst. Zum grundrechtlichen Konflikt zwischen der Religionsgemeinschaft und ihren Mitgliedern, siehe auch B. III. 2. Missbrauchsgefahr S. 85.

<sup>164</sup> BVerfGE 83, 341 (355), *Jurina*, § 23, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (707).

<sup>165</sup> *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (696); *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 123 f.; *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 180; *Walter*, Religionsverfassungsrecht, 238.

<sup>166</sup> Dazu gehören u.a. die Verfassung der Religionsgemeinschaft, die Ämterbesetzung und deren bezügliches Dienstrecht, soweit es auf den religiösen Bereich beschränkt ist, die Rechtsetzungsmacht und dies bezogene Jurisdiktion; vgl. *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (704 ff.)

<sup>167</sup> Hier zählt *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (699 ff.) im Einzelnen auf: die Kultusfreiheit, Missionierung, sowie Seelsorge und Bestattung.

<sup>168</sup> Detaillierte Aufzählung bei: *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (701). Dazu später unter B.

## b) Verhältnis zum Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften

Im Verhältnis zur korporativen Religionsfreiheit aus Art. 4 GG enthält Art. 137 III WRV zunächst eine Definitionshilfe: Die jeweilige Religionsgemeinschaft kann selbst bestimmen, was spezifisch religiöse Angelegenheiten sind, die unter den Schutz des Art. 4 GG fallen.<sup>169</sup> Darüber hinaus umfasst das Selbstbestimmungsrecht noch solche ergänzenden Rechte, die nicht von der korporativen Religionsfreiheit nach Art. 4 GG selbst gedeckt sind. Geschützt sind demnach zusätzlich die Mittel, derer sich die Religionsgemeinschaft bedient, um ihre religiösen Aufgaben, die durch Art. 4 GG geschützt sind, wahrzunehmen.<sup>170</sup> Das Selbstbestimmungsrecht ist daher begrenzt selbstständig und doch nicht losgelöst von der sich auf Art. 4 GG stützenden Verfassungsbeschwerde als Grundrecht einklagbar.<sup>171</sup>

Die korporative Religionsfreiheit und das Selbstbestimmungsrecht umfassen die Definitionshoheit, selbst zu bestimmen, was zur Religionsausübung und damit zum Kernbereich bzw. was zur Ordnung und Verwaltung der eigenen Angelegenheiten zählt.<sup>172</sup> Die Religionsausübung des Individuums unterliegt nur verfassungsimmanenten Schranken, während das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaft unter dem Vorbehalt des allgemeinen Gesetzes steht.<sup>173</sup>

## c) Körperschaftsstatus

Der öffentlich-rechtliche Status einer Religionsgemeinschaft stellt sich anders dar als der anderer öffentlich-rechtlicher Einrichtungen im Grundgesetz. Im Gegensatz zu diesen steht den als Körperschaften des öffentlichen Rechts konstituierten Religionsgemeinschaften das Grundrecht auf Religionsfreiheit zu. Sie sind nicht in den staatlichen Aufbau integriert, sondern behalten vielmehr ihre Unabhängigkeit nach den Vorschriften der Weimarer

---

III. 3. Kooperationen, S. 100.

<sup>169</sup> BVerfGE 24, 236 (247 f.); dazu ausführlich: *Isak*, Das Selbstverständnis der Kirchen und Religionsgemeinschaften, 140 ff.; *Morlok*, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 49 ff., 78ff.

<sup>170</sup> Ähnlich einer teleologischen Verbindung zur Religionsausübung: v. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 100; *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 176.

<sup>171</sup> BVerfGE 53, 366, 401; *Jurina*, § 23, in Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (703); *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 100 f.; *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 177.

<sup>172</sup> *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 187; *Lücke*, EuGRZ 1995, 651 (654).

<sup>173</sup> In seiner besonderen Bedeutung: BVerfGE 42, 312 (333 f.); *Lücke*, EuGRZ 1995, 651, (655 f.).

Reichsverfassung.<sup>174</sup> Insofern stellt die Möglichkeit für eine Religionsgemeinschaft diesen Status zu erlangen eine Vereinfachung der Kooperation mit dem Staat dar, nicht jedoch eine Integration in den Staat.

Den Status einer Körperschaft öffentlichen Rechts zu erlangen, steht grundsätzlich jeder Religionsgemeinschaft offen. In Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 V werden folgende Voraussetzungen genannt: Das Bestehen einer Religionsgemeinschaft, sowie die Gewähr der Dauer, die anhand der Verfassung und der Anzahl der Mitglieder der Religionsgemeinschaft festgestellt werden soll.<sup>175</sup> Hinzu kommt die fehlende Verbotswürdigkeit der religiösen Vereinigung nach Art. 9 II GG, die als Kriterium der Rechtstreue Eingang in die zu erfüllenden Voraussetzungen gefunden hat.<sup>176</sup> Eine zusätzliche Bedingung von Loyalität zum Staat widerspricht nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts dem Trennungsgebot des Grundgesetzes und durch seine Vagheit dem Gebot der Rechtssicherheit.<sup>177</sup>

Zwar sind mit dem Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft zahlreiche Privilegien, wie Erleichterungen im Arbeits- und Baurecht, Steuer- und Gebührenvergünstigungen in der Verwaltung, Enteignungsschutz, Sonderregelungen für öffentliche Zuschüsse sowie eine Widmungsbefugnis u.W.m. verbunden.<sup>178</sup> Doch besteht aus diesem Status heraus keine Pflicht zur Kooperation mit dem Staat.<sup>179</sup> Diese muss gesondert z.B. durch Staatskirchenverträge vereinbart werden.<sup>180</sup> Der Maßstab für die mit dem Körperschaftsstatus verbundenen Rechte ist der Status der Kirchen.<sup>181</sup> Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 V 2 WRV gewährt anderen Religionsgemeinschaften „auf ihren Antrag gleiche Rechte“, wenn sie die genannten Voraussetzungen erfüllen. Demnach ist nicht von einem abgeschlossenen Katalog von Rechten auszugehen, die das Grundgesetz für Religionsgemeinschaften mit dem Status der

---

<sup>174</sup> Walter, Religionsverfassungsrecht, S. 238.

<sup>175</sup> Czermak, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 198; Solte, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 417 (428).

<sup>176</sup> Czermak, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 198, der richtiger Weise darauf hinweist, dass es bisher keine (landes-) gesetzliche Fassung dieser Voraussetzungen gibt. Zum Kriterium der Rechtstreue genauer unter B. III. 3. c) bb) (3) Rechtstreue, S. 114.

<sup>177</sup> BVerfGE 102, 370 (395 f.); siehe zu diesem Kriterium auch unten, B. III. 3. c) bb) (5) Staatsloyalität, S. 122.

<sup>178</sup> Entnommen der ausführlicheren Aufzählung bei Czermak, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 195; vgl. auch Solte, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 417 (431 ff.); Walter, Religionsverfassungsrecht, 591 ff. fasst diese Funktionen zusammen als: Bestandsgarantie, Anerkennungsfunktion und freiheitsdienende Funktion; Im Einzelnen ausführlich hierzu: Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, 281 ff.; Hillgruber, NVwZ 2001, 1347 (1351).

<sup>179</sup> BVerfGE 102, 370 (396).

<sup>180</sup> Solte, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 417 (430); Jurina, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689, 700 f.

<sup>181</sup> Solte, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 417 (428); Smend, in: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 411 (416) bezeichnet den bereits bestehenden Status der Kirchen als Körperschaften treffend als „rätselhaften Ehrentitel“.

Körperschaft des öffentlichen Rechts vorsieht.

Zu den Religionsgemeinschaften, die als Körperschaften des öffentlichen Rechts verfasst sind, gehören neben den beiden großen Kirchen insbesondere die christlichen Freikirchen sowie die orthodoxe Kirche, die jüdische Gemeinde und die Zeugen Jehovas.<sup>182</sup> Für andere Religionsgemeinschaften gehört es gerade zum eigenen Selbstverständnis, in Distanz zum Staat zu existieren und diesen Status nicht anzunehmen, auch wenn die Voraussetzungen hierzu gegeben wären.<sup>183</sup>

#### d) Wesensmäßige Geltung für juristische Personen gemäß Art. 19 III GG

Eine juristische Person kann sich auf das Grundrecht der Religionsfreiheit berufen, wenn es sich gemäß Art. 19 III GG um eine inländische juristische Person handelt, auf die das Grundrecht dem Wesen nach anwendbar ist. Juristische Personen der Religionsfreiheit sind sogenannte Religionsgemeinschaften gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 WRV. Daher wird die Prüfung dreigeteilt: Zunächst wird festgestellt, ob es sich bei der inländischen juristischen Person um eine Religionsgemeinschaft handelt. Dann wird überprüft, ob sie ein personelles Substrat hat und schließlich, ob die wesensgemäße Anwendbarkeit durch Trennungs- und Neutralitätsprinzip gemäß Art. 4 und 140 GG i.V.m. Art. 137 I WRV die Grundrechtsgeltung für inländische Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung ausnahmsweise ausschließt.

#### aa) Definition Religionsgemeinschaft

Der Begriff der in Art. 137 WRV als Religionsgesellschaft<sup>184</sup> bezeichneten Religionsgemeinschaft ist im Grundgesetz einheitlich zu begreifen. Lediglich aus dem Anwendungsbereich jedes einzelnen Normbereichs können sich weitere Anforderungen ergeben.<sup>185</sup> Nach der klassischen Definition von *Gerhard Anschütz* ist eine Religionsgemeinschaft ein „die Angehörigen eines und desselben Glaubensbekenntnisses – oder mehrerer verwandter Glaubensbekenntnisse [...] – für ein Gebiet [...]“

---

<sup>182</sup> Aufzählung und Beschreibung in: *Solte*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 417; BVerfGE 102, 370.

<sup>183</sup> *Solte*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 417 (429).

<sup>184</sup> Diese Begriffe werden synonym verwendet. Zur besseren Verständlichkeit hat sich jedoch der Begriff Religionsgemeinschaft in der wissenschaftlichen Analyse durchgesetzt, vgl. *Pieroth/Görisch*, JuS 2002, 937 (937f.).

<sup>185</sup> *Pieroth/Görisch*, JuS 2002, 937 (940).

zusammenfassender Verband zu allseitiger Erfüllung der durch das gemeinsame Bekenntnis gestellten Aufgaben“.<sup>186</sup> Religionsgemeinschaften zeichnen sich also durch drei Merkmale<sup>187</sup> aus: Es handelt sich um eine deutsche Vereinigung von Gläubigen, die als gemeinsamen Zweck eine Religion haben und die Vereinigung auf die Erfüllung der Vorgaben dieser Religion ausrichten. Die Einordnung einer Gemeinschaft als Religionsgemeinschaft ist Voraussetzung für die vollumfassende Trägerschaft des Grundrechts auf Religionsfreiheit und auf das Selbstbestimmungsrecht.<sup>188</sup>

### (1) Vereinigung

Eine Vereinigung ist ein freiwilliger Zusammenschluss mehrerer natürlicher Personen.<sup>189</sup> Eine grundgesetzliche Vorgabe für Organisationsstruktur oder Rechtsform der Vereinigung gibt es nicht.<sup>190</sup> Die Frage nach einer gewissen Organisationsstruktur ist ein faktisch notwendiges Merkmal einer Religionsgemeinschaft,<sup>191</sup> die in der Gesellschaft bestehen möchte. Dies kann aber nicht zu einer normativen Voraussetzung für das Vorliegen einer Religionsgemeinschaft erhöht werden. Insbesondere muss die Organisation nicht auf eine Kommunikation mit dem Staat ausgelegt sein.<sup>192</sup> Grundsätzlich obliegt es der Religionsgemeinschaft selbst, ob und wie sie sich organisiert. Dies gehört zum Privileg des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften und kann nicht durch zusätzliche Anforderungen bestimmten Religionsgemeinschaften versagt werden, die letztendlich doch wieder eine Kooperation mit dem Staat voraussetzen.<sup>193</sup> Gerade in der Kooperation mit dem Staat ist jede Religionsgemeinschaft frei.

Nicht nur die konkrete Wahl der Rechtsform ist der Religionsgemeinschaft selbst überlassen.

---

<sup>186</sup> *Anschütz*, Verfassung des Deutschen Reichs, Art. 137, Anm. 2, 633.

<sup>187</sup> Nach *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (691 ff).

<sup>188</sup> *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 124; Sog. religiöse Vereine können sich nur teilweise auf das Grundrecht berufen.

<sup>189</sup> *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (690); *Pieroth/Görisch*, JuS 2002, 937 (939).

<sup>190</sup> BVerwGE 123, 49 (55) verdeutlicht, dass bereits eine Mindestorganisation genügt, die dann vorliegt, wenn Menschen zur gemeinsamen Ausübung eines Glaubens zusammenfinden; a.A.: *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (56 f.); *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (690), der aber nur fordert, dass die Religionsgemeinschaft darauf ausgelegt sei, nicht, dass sie eine Dauerhaftigkeit gewährleisten müsse.

<sup>191</sup> So ist auch BVerwG, NJW 1992, 2496 (2497) zu verstehen, wenn es das organisatorische Mindestmaß für eine Religionsgemeinschaft feststellt. Die Aussage des Urteils kann nicht dahin umgedeutet werden, dass eine solche Mindeststruktur definitorische Notwendigkeit für die Anerkennung einer Religionsgemeinschaft ist.

<sup>192</sup> So aber *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (56 f.).

<sup>193</sup> So ist auch die Entscheidung BVerwG, NJW 1992, 2496 (2497) nicht zu verstehen, da hier die organisatorische Mindeststruktur nur als faktische, nicht jedoch als normative Voraussetzung einer Religionsgemeinschaft eingebracht wird.

Gegebenenfalls kann sogar eine Anpassung der bürgerlich-rechtlichen Normen an die spezifischen Bedürfnisse der Religionsgemeinschaft geboten sein.<sup>194</sup> Zudem müssen nicht die Mitglieder deutsch sein, allerdings jedoch die Vereinigungen selbst also ihren Sitz in Deutschland haben.<sup>195</sup>

Die Strukturentscheidung zu einem Dachverband, unter dem eingetragene Vereine als Mitglieder natürliche Personen haben, schadet der Eigenschaft als Religionsgemeinschaft nach überwiegender Ansicht nicht. Die formale Ausgestaltung der Organisation obliegt der Religionsgemeinschaft innerhalb ihres Selbstbestimmungsrechts selbst. Entscheidend ist, dass der Dachverband entscheidende Fragen kollektiver Religionsausübung wie die der Militärseelsorge, der Mitwirkung am Religionsunterricht oder auch der des Baus von Gotteshäusern in eigener Verantwortung wahrnimmt.<sup>196</sup>

## (2) Gemeinsames Bekenntnis

Aus dem Zusammenschluss geht bereits hervor, dass sich die natürlichen Personen den Zweck der gemeinsamen Religionsausübung teilen. Die einzelnen, in der Vereinigung miteinander verbundenen natürlichen Personen müssen ein gemeinsames Bekenntnis für eine Religion teilen.<sup>197</sup> Bei der Definition der Religion muss auf den Glaubensbegriff der Religionsfreiheit des Art. 4 I GG Bezug genommen werden. In Abgrenzung zur Meinung muss es sich um eine Lebensgestaltung handeln, die auf der (weit auszulegenden) Vorstellung Gottes beruht.<sup>198</sup> Der Begriff umfasst also sowohl den geistigen Ursprung einer Handlung („Glaube“), als auch die tätige Folge („Handlung“) eines Gedankens, die miteinander kausal zusammenhängen. Die zum Teil unscharfen Grenzen zum Vorliegen einer Weltanschauungsgemeinschaft machen

---

<sup>194</sup> BVerfGE 83, 341 (358 f.); *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 124; *Walter*, Religionsverfassungsrecht, 242.

<sup>195</sup> *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (690); *Pieroth/Görisch*, JuS 2002, 937 (939).

<sup>196</sup> BVerwGE 123, 49, Rn. 34 ff.; *de Wall*, Rechtsgutachten über die Eigenschaft der DITIB, SCHURA und VIKZ als Religionsgemeinschaften, 11 f.

<sup>197</sup> *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (691).

<sup>198</sup> Die Rechtsprechung definiert die Religion als „eine mit der Person des Menschen verbundene Gewißheit über bestimmte Aussagen zum Weltganzen sowie zur Herkunft und zum Ziel des menschlichen Lebens [zu verstehen]; dabei legt die Religion eine den Menschen überschreitende und umgreifende ("transzendente") Wirklichkeit zugrunde, während sich die Weltanschauung auf innerweltliche ("immanente") Bezüge beschränkt.“ (BVerwGE 90, 112 (115)) Hierauf beziehen sich die meisten Stimmen der Literatur: *Herzog*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 4 GG Rn. 66 ff.; *Hofmann*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Art. 4 GG Rn. 5; *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (692); *Kästner*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Art. 4 GG Rn. 51 ff.; *Kokott*, in: Sachs (Hrsg.), Art. 4 Rn. 19; *Mager*, in: Münch/Kunig (Hrsg.)/Arnauld, Art. 4 GG Rn. 12 ff.; *Mückl*, in: Bonner Kommentar GG, 2008, Art. 4 GG Rn. 71 ff.; *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (58).

inhaltlich durch die Gleichstellung beider Formen nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 VII WRV keinen Unterschied aus.<sup>199</sup>

Als Glaubensbekenntnis genügt die Zugehörigkeit zum Islam als anerkannte Religion. Die unterschiedlichen Strömungen innerhalb des Islam können dabei die Betonung der Gemeinsamkeiten innerhalb einer Religionsgemeinschaft nicht verhindern. Eine Homogenität unter den Mitgliedern muss nicht bestehen.<sup>200</sup>

### (3) Aufgabenerfüllung

Die Vereinigung muss auf die Erfüllung der zum Bekenntnis gehörenden Aufgaben gerichtet sein. Neben weltlicher Aufgabenerfüllung gehört daher zwangsläufig eine spirituelle oder religiöse Handlung dazu, in der sich der Charakter der metaphysischen Vorstellung ausdrückt.<sup>201</sup>

Offenkundigstes Beispiel hierfür sind kultische Handlungen wie das Gebet. Diese Religiosität muss im Zentrum der Tätigkeiten der Religionsgemeinschaft stehen, die sich dergestalt von den in Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 II WRV erwähnten religiösen Vereinen unterscheiden.<sup>202</sup> Keine anderen Tätigkeiten der Gemeinschaft dürfen mehr Raum einnehmen, als die der allseitigen religiösen Aufgabenerfüllung.<sup>203</sup>

Anders ausgedrückt ist der Zweck der Gemeinschaft die Religion, während alle anderen Tätigkeiten stets Mittel sind, um diesen Zweck zu erreichen.<sup>204</sup> Jedes Handeln muss auf der Glaubensüberzeugung beruhen.<sup>205</sup>

### (4) Abgrenzung zum religiösen Verein

Das Selbstbestimmungsrecht haben allein Religionsgemeinschaften nach Art. 140 GG i.V.m.

---

<sup>199</sup> *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (692).

<sup>200</sup> BVerwGE 123, 49, Rn. 28 f.

<sup>201</sup> *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (693).

<sup>202</sup> Begriff „Zentralität“ geprägt und erläutert von *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (62 ff.); verwendet auch bei *Pieroth/Gösch*, JuS 2002, 937 (939).

<sup>203</sup> BVerwGE 99, 1 (3); 123, 49 (56); *Böllhoff*, Die „Partnerschaft“ von Staat und Religionsgemeinschaften im Religionsunterricht, 25 f.

<sup>204</sup> Genauere Abgrenzung bei *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (64).

<sup>205</sup> Ähnlich: *Pieroth/Görisch*, JuS 2002, 937 (939).

Art. 137 III 1 WRV inne.<sup>206</sup> Das Grundrecht auf kollektive Religionsfreiheit kommt hingegen allen religiösen Vereinigungen zu, ganz gleich, ob sie religiöse Vereine nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 II, 2. Alt. WRV, Religionsgemeinschaften nach Art. 137 WRV oder sonstige religiöse Vereinigungen sind.<sup>207</sup> Jedoch gilt dies stets nur soweit, wie sich der religiöse Bezug des Vereins erstreckt.<sup>208</sup>

Eine Unterscheidung von religiösem Verein und Religionsgemeinschaft ist jedoch nicht ohne weiteres aus dem Wortlaut von Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 II 2. Alt. WRV abzuleiten. Bereits die adjektivische Bezeichnung des Begriffs Verein als „religiös“ ist ungenau. Religiös im eigentlichen Sinne kann nur ein Individuum sein, kein Verein. Dieser ist allenfalls religionsbezogen bzw. von Religion interessengeleitet. Insofern ergibt sich jedoch noch keine Abgrenzung zu einer Gemeinschaft von Religion. Die Gemeinschaft beherbergt ebenso wie der Verein ein gemeinschaftliches Zusammenwirken. In dem Verhältnis der Gemeinschaft zur Religion (eine Religion gemeinschaftlich haben oder betreiben) bzw. der Vereinigung zur Religiosität (vereint sein oder handeln mit Religionsbezug) zeigt sich jedoch ein Unterschied: Bei der Religionsgemeinschaft gründet das gemeinsame Handeln gerade auf der Religion. Sie steht also im Zentrum der Gemeinschaft und liegt allen Tätigkeiten, die von der Religionsgemeinschaft ausgehen, zugrunde. Daher könnte man annehmen, dass bei einem religiösen Verein die Gemeinsamkeit im Vordergrund steht, gebunden an einen irgendwie gearteten Bezug zur Religion. In einer Religionsgemeinschaft muss also die Religion zugleich Ursache (und damit Maßstab) und nicht nur Folge des Handelns sein.<sup>209</sup> Demnach dienen die Eigenschaft der Zentralität<sup>210</sup> und der allseitigen Aufgabenerfüllung als Abgrenzungskriterien der Religionsgemeinschaft zum religiösen Verein.<sup>211</sup>

Die Bestimmung zum Vorliegen einer Religionsgemeinschaft erfolgt nach dem Selbstbestimmungsrecht zwar vorrangig,<sup>212</sup> doch nicht ausschließlich subjektiv durch die Religion selbst, sondern auch objektiv durch „geistigen Gehalt und das äußere

---

<sup>206</sup> Poscher, Der Staat 39 (2000), 49 (52); vgl. das erste Anwendungsbeispiel bei *Pieroth/Görisch*, JuS 2002, 937 (940); hier hängt das Selbstbestimmungsrecht von der Definition der Gemeinschaft als Religionsgemeinschaft ab.

<sup>207</sup> *Pieroth/Görisch*, JuS 2002, 937.

<sup>208</sup> BVerwGE 123, 49 (61); berechtigte Kritik hieran übt *Walter*, Religionsverfassungsrecht, 240 f.

<sup>209</sup> Vgl. Formulierung bei *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (63 ff.).

<sup>210</sup> *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (62 ff.).

<sup>211</sup> *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 137; BVerwGE 123, 49 (56); nicht jedoch eine über die „Gemeinschaft“ hinausgehende Homogenität, wie es *Pieroth/Görisch*, JuS 2002, 937 (938) verlangen. Das Wort „religiös“ lässt zwar *auch* den Bezug zu mehreren verschiedenen Religionen zu, jedoch kann auch nur eine Religion gemeint sein. Schon deshalb kann dies also nicht als eindeutiges Abgrenzungskriterium herangezogen werden.

<sup>212</sup> *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 125.

Erscheinungsbild“ der Glaubensgemeinschaft.<sup>213</sup> Eine reine Behauptung des Vorliegens dieser Kriterien reicht danach nicht aus. Das Vorhandensein der Merkmale muss nach außen hin kenntlich gemacht werden.<sup>214</sup>

#### (5) Zusammenfassung

Eine Definition der Religionsgemeinschaft muss defensiv erfolgen.<sup>215</sup> Die Folgen zu anspruchsvoller Kriterien sind die Einmischung in das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften und zudem die Einschränkung ihrer Grundrechtsberechtigung.<sup>216</sup> Ob Kooperationen mit dem Staat rechtlich zulässig sind, ist eine Fragestellung der Rechtfertigungsprüfung, die mit anderen Kriterien beantwortet werden kann.<sup>217</sup> Es handelt sich bei einer Vereinigung um eine Religionsgemeinschaft, wenn der Zweck ihrer Vereinigung und Betätigung religiös ist.

#### bb) Personelles Substrat

Die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen richtet sich grundsätzlich nach Art. 19 III GG. Danach sind inländische juristische Personen grundrechtsberechtigt, wenn das jeweilige Grundrecht dem Wesen nach auf die juristische Person anwendbar ist. Für die wesensmäßige Anwendbarkeit verlangt das Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung das Vorliegen eines personellen Substrats.<sup>218</sup> Darüber hinaus ist die wesensmäßige Anwendbarkeit im Falle der Religionsfreiheit an das Neutralitäts- und Trennungsgebot gebunden. Dieses Prinzip schließt solche Religionsgemeinschaften als Grundrechtsträger aus, die die

---

<sup>213</sup> BVerfGE 83, 341 (353); *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (694).

<sup>214</sup> BVerfGE 83, 341 (353); *Pieroth/Gösch*, JuS 2002, 937 (939); Begründung für eine staatliche Letztentscheidung über das Vorliegen der Kriterien auch bei *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (51 f. 55 f.).

<sup>215</sup> *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 125, 137 f.

<sup>216</sup> BVerwG, NJW 1992, 2496 (2497) plädiert insofern auch für eine dogmatische Lösung mittels allgemeiner Gesetze statt mit der Versagung des Grundrechtsschutzes; *Borowski*, Die Glaubens- und Gewissensfreiheit des Grundgesetzes, 413 ff. zeigt, dass viele der hier angesprochenen Kriterien bereits bei einer Einschränkung des Begriffs der Religion diskutiert werden. Diese dürfen dann jedoch nicht ein zweites Mal auf Ebene der Religionsgemeinschaft angelegt werden.

<sup>217</sup> In diesem Sinne geht auch die Anforderung von *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (65) in Form einer *Konsistenz* zwischen religiöser Überzeugung und Handeln zu weit. Allein aus der Notwendigkeit, bei der Wehrdienstverweigerung diese Konsistenz darzulegen, lässt sich eine entsprechende Pflicht nicht auch für Religionsgemeinschaften konstruieren. Das auf S. 66 gewählte Beispiel kann auch über die Frage nach dem ausreichenden Bekenntnisbezug beantwortet werden; Ein entgegengesetztes Beispiel bildet *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 135 f.; Zu Kooperationen des Staates mit Religionsgemeinschaften mit ausländischem Staatenbezug siehe unter B. III. 3. Kooperationen, S. 100.

<sup>218</sup> BVerfGE 21, 362 (369).

Neutralitätspflicht des Staates verletzen.

Vor dem Hintergrund der korporativen Religionsfreiheit muss nun geprüft werden, ob Religionsgemeinschaften ein personelles Substrat gemäß der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung besitzen. Nach dessen Ansicht erfordert die wesensmäßige Anwendbarkeit der Grundrechte auf eine juristische Person, dass „ihre Bildung und Betätigung Ausdruck der freien Entfaltung der natürlichen Personen sind, besonders, wenn der ‚Durchgriff‘ auf die hinter den juristischen Personen stehenden Menschen dies als sinnvoll und erforderlich erscheinen lässt“.<sup>219</sup>

Religionsgemeinschaften umfassen stets ein irgendwie geartetes personelles Substrat.<sup>220</sup> Lediglich in der Organisation unterscheiden sie sich. Die Definitionsversuche der Literatur umfassen keine eindeutige Bestimmung der Organisation und Verbindung der einzelnen Gläubigen zu ihrer Vereinigung.<sup>221</sup> Andere überlassen diese Bestimmung der Zugehörigkeit als Teil ihres Selbstbestimmungsrechts ausdrücklich der Religionsgemeinschaft selbst.<sup>222</sup>

Die Freiheitswahrnehmung der Religionsgemeinschaften muss auf natürliche Personen zurückgeführt werden können.<sup>223</sup> Diese umfassen nach heutiger Betrachtung natürliche Personen als Mitglieder, kleinere Glaubensgemeinschaften als juristische Personen mitsamt Gläubigen und gläubige Anhänger der Religion. Da jede grundrechtliche Freiheitswahrnehmung eine solche von Individuen ist, oder darauf zurückgeführt werden muss, verlangt das Bundesverfassungsgericht von juristischen Personen, die sich auf die Grundrechte berufen wollen, das personelle Substrat.<sup>224</sup>

### (1) Homogenität

Bereits aus der Identität als Vereinigung geht hervor, dass die Gläubigen in der Gemeinschaft eine gemeinsame Zweckverwirklichung suchen. Somit kann von der Religionsgemeinschaft erwartet werden, einen gemeinsamen Zweck zu verfolgen. Dies drückt sich bei einer Religionsgemeinschaft darin aus, dass die Gläubigen ein Bekenntnis teilen.

Mindestens missverständlich ist die Forderung nach einer Homogenität unter den Mitgliedern

---

<sup>219</sup> BVerfGE 21, 362 (369); ; *Huber*, v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Art. 19 GG Abs. 3 Rn. 210 ff.

<sup>220</sup> BVerwGE 123, 49 (57); *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 132.

<sup>221</sup> Teilweise wird eine Mitgliedschaft der Gläubigen verlangt, teilweise nicht.

<sup>222</sup> Siehe dazu sogleich.

<sup>223</sup> BVerfGE 21, 362 (369).

<sup>224</sup> BVerfGE 21, 362 (369); In der Literatur ist dieses Kriterium stark umstritten. Zu den Auswirkungen dieser Diskussion siehe B. III. 2. Missbrauchsgefahr – Abwägung zwischen der Grundrechtswahrnehmung der Religionsgemeinschaft und der ihrer Mitglieder S. 85.

einer Glaubensgemeinschaft.<sup>225</sup> Soweit damit die Forderung nach dem Teilen eines oder mehrerer ähnlicher Bekenntnisse gemeint ist, ist es klarer, hiervon als „gemeinsamem religiösen Bekenntnis“ zu sprechen.<sup>226</sup> Eine Gleichheit unter den Mitgliedern bezüglich ihres Bekenntnisses, wie es der Begriff „homogen“ suggeriert, kann hieraus jedoch nicht abgeleitet werden.<sup>227</sup>

Vielmehr kommt es auf die Gemeinsamkeit, also die in Konsens aber auch in Konflikten zusammen ausgetragene Abstimmung über das Bekenntnis an. Die Tatsache des gemeinsamen Konsenses bedeutet jedoch nicht, dass die Gläubigen ein identisches Bekenntnis haben müssen oder gar innerhalb eines Bekenntnisses identische Glaubensüberzeugungen haben müssen noch sich in der Ausübung der Religion in allen Fragen einig sein müssen.<sup>228</sup> Vielmehr ist es eine Eigenschaft der Vereinigung, dass die Gläubigen auch in diesen umstrittenen Fragen zusammenwirken *wollen*, um ein gemeinsames Ergebnis zu erzielen, bzw. das letztendlich durch die Religionsgemeinschaft gefundene Ergebnis zu akzeptieren. Zudem muss nach außen hin mit einer Stimme, also mittels wirksamer Vertretung, gesprochen werden.<sup>229</sup> Dies erfordert jedoch keine Betrachtung des Innenverhältnisses der Religionsgemeinschaft.<sup>230</sup> Somit kann keine Gleichheit unter den Angehörigen einer Religionsgemeinschaft verlangt werden.

Eine Religionsgemeinschaft ist, wie jeder andere Träger der kollektiven Religionsfreiheit, selbst Träger des Grundrechts auf Religionsfreiheit und Selbstbestimmung, nicht lediglich die ihr angehörigen Gläubigen. Sie muss ein personelles Substrat aufweisen. Doch kann nicht vorbestimmt sein, wie dieses sich definiert und welche Struktur es innehat, da dies selbst Inhalt des Grundrechts der Religionsgemeinschaften auf Selbstbestimmung ist.<sup>231</sup> Es ist widersinnig, bereits am Vorliegen einer Religionsgemeinschaft anhand von Merkmalen zu zweifeln, , diese zu bestimmen gerade das Recht der Religionsgemeinschaften ausmachen.

Da die Freiheitswahrnehmung der juristischen Person in Vertretung für die dahinter stehenden

---

<sup>225</sup> So aber: *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (60 f.); *Böllhoff*, Die „Partnerschaft“ von Staat und Religionsgemeinschaften im Religionsunterricht, 28; eingeschränkte dagegen: *Pieroth/Gösch*, JuS 2002, 937 (938).

<sup>226</sup> Den Begriff der Homogenität prägte *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (60 f.) Er selbst relativiert jedoch die Anforderungen, die an eine solche Homogenität gestellt werden, ausdrücklich auf S. 61.

<sup>227</sup> So bereits *Anschütz*, der kein identisches Bekenntnis verlangt hat: , in: *Anschütz/Thoma* (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, 675 (689); BVerwGE 123, 49 (56 f.).

<sup>228</sup> Ein gemeinsames Bekenntnis beinhaltet das Bekennen zu einer Religion oder Glaubensströmung, nicht jedoch eine inhaltliche Übereinstimmung in allen Glaubensfragen.

<sup>229</sup> *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (57).

<sup>230</sup> So differenziert auch: *Pieroth/Gösch*, JuS 2002, 937 (938).

<sup>231</sup> S. u. genauer B. II. 2. D) cc) (3) Selbstbestimmungsrecht S. 69; BVerfGE 30, 415 (422 ff.); 83, 341 (354 ff.); BVerwGE 144, 171 (174); a.A. *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (61).

natürlichen Personen erfolgt, darf sie nicht zusätzlich voraussetzen, dass das Feld der dahinter stehenden Gläubigen homogen ist. Umgekehrt kann sich auch der einzelne Gläubige gegenüber dem Staat nicht auf eine andere Glaubensüberzeugung als die seiner Religionsgemeinschaft berufen, wenn er durch diese vertreten wird.<sup>232</sup>

Auf eine Homogenität seiner Religionsgemeinschaft hat der einzelne Gläubige keinen Einfluss. Eine Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religion vorausgesetzt, gibt es für ihn ansonsten keine andere Möglichkeit, seinen Glauben in einer kollektiven Form wahrzunehmen, wie es ihm das Grundrecht zusichert.<sup>233</sup> Daher ist die Homogenität der Glaubensgemeinschaft eine wünschenswerte Eigenschaft einer Religionsgemeinschaft für Kooperationen mit dem Staat.<sup>234</sup> Sie ist aber keinesfalls deren definitorische Voraussetzung für eine Grundrechtsberechtigung.

## (2) Bestimmung der Mitgliedschaft

Für Religionsgemeinschaften gelten außerdem Besonderheiten hinsichtlich formeller Bestimmungen zu privatrechtlichen Vereinigungen. Dies hat das Bundesverfassungsgericht auch in seinem *Bahá'í*-Urteil bspw. für die Bestimmung der Mitglieder eines Vereins durch Wahl von Nicht-Mitgliedern bereits entschieden.<sup>235</sup> Diese Regel gilt auch für die Bestimmung der Mitgliedschaft. Es obliegt der Religionsgemeinschaft vorrangig nach ihrem Selbstbestimmungsrecht zu definieren, welche Voraussetzungen für die Mitgliedschaft gelten.<sup>236</sup>

In der Mitgliedschaftsrecht-Entscheidung ging das Bundesverfassungsgericht einen Schritt weiter: Nicht nur die Voraussetzungen der Mitgliedschaft, sondern auch das Bestehen einer Mitgliedschaft selbst ist nicht an zivilrechtliche Vorschriften wie die einer formellen Beitrittserklärung gebunden. Vielmehr kann sie auch ausschließlich auf objektiven Kriterien wie dem Wohnsitz in Verbindung mit der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Konfession beruhen.<sup>237</sup> Die Folge hiervon, dass eine Konfessionszugehörigkeit unmittelbar an die

---

<sup>232</sup> Poscher, Der Staat 39 (2000), 49 (57).

<sup>233</sup> Er kann sich insbesondere nicht gegenüber der Religionsgemeinschaft auf seine Religionsfreiheit berufen, vgl. unten B. II. 2. d) cc) (3) (d) Anwendungsbereich des Selbstbestimmungsrecht, S. 67.

<sup>234</sup> In diesem Sinne ist auch Böllhoff, in: Hallesche Schriften zum Öffentlichen Recht, Bd. VI, S. 28 zu verstehen, wenn er von der Religionsgemeinschaft als ein „Gegenüber“ für den Staat spricht. Das ist die Religionsgemeinschaft jedoch nicht ausschließlich. In erster Linie ist diese für sich selbst da.

<sup>235</sup> BVerfGE 83, 341 (357).

<sup>236</sup> BVerfGE 83, 341 (360); so auch Jurina, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (705).

<sup>237</sup> BVerfGE 30, 415 (425), Die Zugehörigkeit zur Konfession wurde hier mittels der Angaben im Steuerbescheid

Zugehörigkeit zu einer bestimmten Religionsgemeinschaft gebunden werden kann, bzw. sogar der Austritt aus der Religionsgemeinschaft nur über den Austritt aus der Religion selbst zu gewährleisten ist (bzw. Nicht-Bekenntnis hierzu), sieht und billigt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich.<sup>238</sup>

Diese Entscheidung erging in Bezug auf die Evangelisch-Lutherische Landeskirche Schleswig-Holsteins, die als Körperschaft des öffentlichen Rechts verfasst ist. Nach Aussage des Bundesverfassungsgerichts macht dieser Status jedoch keinen Unterschied in der Betrachtung aus.<sup>239</sup> Somit können auch privatrechtlich organisierte Religionsgemeinschaften als Mitglieder diejenigen führen, die ein einer Religion zugehöriges Bekenntnis abgelegt haben sowie im Einzugsbereich einer Religionsgemeinschaft leben. Auf eine Mitgliedschaft im Sinne eines erklärten Beitritts zur Religionsgemeinschaft kommt es also nicht an. Ausschlaggebend ist allein, welche Rechtsform dem Selbstverständnis der Religionsgemeinschaft angemessen ist.<sup>240</sup>

In Anknüpfung an diese bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung wird die enge Definition einer Mitgliedschaft in einer Religionsgemeinschaft näher am Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften orientiert. Das Gericht stellt auf das Recht der Religionsgemeinschaften ab, selbst festzulegen, unter welchen Bedingungen eine Mitgliedschaft vorliegt.

Mittels eines weiter angelegten Mitgliedschaftsbegriffs könnten diese eigenen Vorstellungen der Religionsgemeinschaft über ihre Anhänger losgelöst von einem zivilrechtlichen Verständnis ebenfalls als Mitglieder angesehen werden. Das entscheidende Kriterium für die Mitgliedschaft ist dann nicht die Eintragung, sondern die tatsächliche gemeinschaftliche Religionsausübung unter Zuhilfenahme der Einrichtungen der Religionsgemeinschaft.

### (3) Nutzer- bzw. Anstaltsstruktur

Konsequenter Weise ist für den Staat bei der Bestimmung eines personellen Substrats der

---

artikuliert.

<sup>238</sup> BVerfGE 30, 415 (426).

<sup>239</sup> BVerfGE 30, 415, (427), keine Mitgliedschaft ohne Mitgliedschaftspflichten; später sagt das BVerwG sogar ausdrücklich, dass ein Austritt aus der Religionsgemeinschaft zugleich stets den Austritt aus der Glaubensgemeinschaft mitsamt zugehöriger Privilegien bedeutet: BVerwGE 144, 171 (176).

<sup>240</sup> *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (708); *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 131.

Religionsgemeinschaft nur relevant, welche Menschen einem Bekenntnis folgen und dies auch durch äußere Handlung kundtun. Dies können sie insbesondere auch über die Nutzung der durch die Religionsgemeinschaft zur Verfügung gestellten Anlagen tun. Diese Struktur entspricht der einer Anstalt, die keine Mitglieder im Sinne der Körperschaft öffentlichen Rechts innehat, sondern Nutzer. Diese Nutzer greifen auf die durch die von der Anstalt geschaffenen Institutionen zu und können diese gegen eine Gebühr nutzen, ohne mit der Anstalt formell fest verbunden zu sein.<sup>241</sup>

Nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts und der inneren Logik der Religionsfreiheit, muss auch eine solche Anstaltsstruktur als Glaubensgemeinschaft, die einer Religionsgemeinschaft zugehörig ist, als personelles Substrat anerkannt werden.<sup>242</sup>

Aus der Verfassung kann eine Einschränkung auf Mitgliedschaftsstrukturen nicht herausgelesen werden. Der Begriff „Religionsgemeinschaft“, also eine Gemeinschaft zur gemeinsamen Religionsbeziehung, enthält keine organisatorische Notwendigkeit für eine Mitgliedschaftsstruktur.<sup>243</sup> Im Gegenteil spricht der Wortlaut des Art. 137 II 2 WRV bewusst davon, keine besonderen Beschränkungen für die Gründung von Religionsgemeinschaften aufzusetzen. Im Vergleich mit der nach Art. 9 I GG freien Gründung von Vereinigungen ist keine Notwendigkeit ersichtlich, den Religionsgemeinschaften in dieser Hinsicht die Gründung einer Gemeinschaft zu erschweren.<sup>244</sup> Da eine Wahl der Organisationsstruktur immer an die jeweils religiösen Bedürfnisse der Gemeinschaft angepasst wird, führt eine Einschränkung dieser automatisch zu einer Einschränkung der Grundrechtsausübung der Religionsgemeinschaft.<sup>245</sup> Auf der anderen Seite sind keine legitimen staatlichen Interessen erkennbar, die das Interesse der Religionsgemeinschaften aufwiegen.<sup>246</sup>

Auch das Argument, nur über eine Mitgliedschaft der Gläubigen zur Religionsgemeinschaft könne die negative Glaubensfreiheit der Nicht-Zugehörigen gewahrt werden,<sup>247</sup> überzeugt nicht. Vielmehr bietet gerade auch die Anstaltsstruktur Gewähr, dass Nicht-Angehörige der Glaubensgemeinschaft auch nicht zu Pflichten gegenüber der Religionsgemeinschaft

---

<sup>241</sup> Vgl. dazu allgemein: *Maurer*, Allgemeines Verwaltungsrecht, § 23 Rn. 46 ff.; *Müller*, in: Verwaltungsrecht II, 467.

<sup>242</sup> So auch: *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 127 ff., 131; ähnlich: *Pieroth/Görisch*, JuS 2002, 937 (939).

<sup>243</sup> *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 129; *Pieroth/Görisch*, JuS 2002, 937 (941).

<sup>244</sup> *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 130.

<sup>245</sup> Wichtig für die Religionsgemeinschaft ist insbesondere die freie Arbeitsteilung nach religiösen Grundsätzen: BVerwGE 123, 49 (57); *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 130 f., genauere Darstellung auf 134.

<sup>246</sup> *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 133.

<sup>247</sup> *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, 66 f., relativierend auf 70 f.

herangezogen werden. Ihnen ist es jedoch trotz fehlender Mitgliedschaft erlaubt, deren Ressourcen zu nutzen.

Wenn eine Mitgliedschaftsregelung bereits darin bestehen kann, ausgewiesene Glaubensanhänger qua Wohnort und Bekenntniszugehörigkeit als Mitglied festzulegen,<sup>248</sup> muss gerade auch der dauerhafte, aktive Nutzer, der seinen Wohnort im Gemeindegebiet hat, ebenfalls als ein Teil des personellen Substrats der Religionsgemeinschaft angesehen werden. Die weitgehende Anpassung des Mitgliedschaftsbegriffs muss insofern nicht vor der Wortgrenze der Mitgliedschaft stehen bleiben, sondern kann auch offen das bezeichnen, was sie ist: eine anstaltsähnliche Nutzung. Die Religionsgemeinschaft kann über die Anbindung ihrer Gläubigen selbst entscheiden. Diese berechnete Nutzung des Selbstbestimmungsrechts muss auch bei der Frage der Vorbedingungen für eine Kooperation des Staates mit den Religionsgemeinschaften beachtet werden.<sup>249</sup>

Auch die christlichen Strukturen befinden sich im Wandel zu einer mitgliedschaftslosen Religionszugehörigkeit.<sup>250</sup> Das Selbstverständnis des Gläubigen über die Religionszugehörigkeit ist nicht immer mit einer starren, mitgliedschaftlichen Verbindung überein zu bringen. Diesem Bedürfnis der Gläubigen ist auch in den Anforderungen an eine Anbindungsstruktur der Gläubigen an die Religionsgemeinschaft<sup>251</sup> Rechnung zu tragen, will man die Grundrechtsverwirklichung der Religionsgemeinschaften weiterhin unterstützen.

#### (4) Personelles Substrat einer inländischen Religionsgemeinschaft mit ausländischer Staatenbeteiligung

Gleich ob sie nun als Nutzer auf die Angebote der Religionsgemeinschaft zugreifen, oder als fest eingetragene Mitglieder der Religionsgemeinschaft zugeordnet sind, stellen die Gläubigen, die sich zu einer Religionsgemeinschaft zugehörig geben deren personelles Substrat dar. Religionsgemeinschaften haben hinter sich stets natürliche Personen, die für ihre eigene Religionsausübung auf die Religionsgemeinschaften angewiesen sind. Das Grundrecht schränkt die Grundrechtsberechtigten nicht auf Deutsche ein, dennoch sind inländische Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung auf ein personelles Substrat

---

<sup>248</sup> BVerfGE 30, 415 (423).

<sup>249</sup> Das geschieht unter B. III. 3. c) bb) (2) Mitgliedschaftserfordernis für Kooperationen, S. 112.

<sup>250</sup> Vgl. Entscheidung BVerwGE 144, 171; *Walter*, DVBl 2010, 993 (1000).

<sup>251</sup> Dabei ist aus staatlicher Sicht trotz des verbreiteten Wunsches nach Zugehörigkeit zu einer Konfession ohne Mitgliedschaft in der Religionsgemeinschaft allein der Wille der Religionsgemeinschaft ausschlaggebend, vgl. BVerwGE 144, 171 (177).

aus dem Inland gerichtet. Meist soll gerade die Grundrechtsausübung von Gläubigen einer Religion unterstützt werden, die in Deutschland nicht ihren Ursprung hat.

In besonderer Weise ist eine Religionsgemeinschaft mit den ihr zugeordneten natürlichen Personen verknüpft. In Eigenregie verwalten die Grundrechtsträger ihre gemeinsame Grundrechtsausübung. Ein so hoher Organisationsgrad wird in der Grundrechtsausübung sonst nur noch in der Vereinigungsfreiheit erreicht. Unabhängig von staatlichen und anderen gesellschaftlichen Einflüssen gestalten die Grundrechtsträger eine wechselseitige Grundrechtsausübung, von der alle Zugehörigen gleichsam als Ausdruck ihrer Grundrechtsberechtigung selbst profitieren.

Andere individuelle Grundrechte, wie bspw. die der Medienfreiheiten, der Kunst- und Wissenschaftsfreiheiten oder aber auch der Wirtschaftsfreiheiten, dienen indirekt in ähnlicher Weise sowohl der individuellen Grundrechtsausübung der Presse- und Rundfunkunternehmen, der Künstler und Wissenschaftler und der Unternehmer selbst, als auch der Nutzung dieser Grundrechtsausübung, also den Rezipienten von Presse, Rundfunk und Kunst sowie der Wissenschaft und der Wirtschaft. Indem diese Individualfreiheiten gewährt werden, haben sie gleichzeitig große Wirkung auf die Gesellschaft. Andere natürliche Personen nutzen die Grundrechtsausübung der einzelnen Träger intensiv, um selbst ihre Persönlichkeit mit deren Hilfe frei zu entfalten. Dennoch besteht kaum eine Verbindung dieser Rezipienten zur Grundrechtsausübung selbst. Eine Ausstellung kann noch lange besucht werden, nachdem der Künstler nicht mehr lebt. Ein Beitrag kann im Radio wiederholt werden. Oder eine die Lebensgrundlage erhaltende berufliche Tätigkeit beruht auf der wirtschaftlichen Tätigkeit eines anderen, ohne dass dieser davon auch nur Kenntnis haben muss.

Ganz im Gegensatz hierzu erfordert die Religionsfreiheit über die schlichte Mehrzahl an Nutzern hinaus eine gemeinsame Grundrechtsausübung. Hier gibt es kein Nebeneinander von Grundrechtsträgern, sondern nur ein Miteinander. In besonderer Weise besteht also eine Verbundenheit einer Religionsgemeinschaft zu ihrem personellen Substrat. Die Definition einer Religionsgemeinschaft spiegelt diese besondere, zwingende Verbindung zwischen den natürlichen Personen und der juristischen Person wider. Die Religionsgemeinschaft besteht nur dann, wenn die Religion als gemeinsamer Zweck verfolgt wird. Dies zeichnet auch das personelle Substrat der Religionsgemeinschaft mit ausländischer Staatenbeteiligung aus. Der staatliche Einfluss verhindert nicht die Bindung der juristischen Person zu ihrem personellen Substrat.

## (5) Zusammenfassung

Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung besitzen in ihren Mitgliedern ein personelles Substrat. Die Bestimmung der Mitgliedschaft muss gemäß dem Selbstbestimmungsrecht den Religionsgemeinschaften überlassen bleiben.

cc) Trennungs- und Neutralitätsgebot gemäß Art. 4 und 140 GG i.V.m. Art. 136 I, II, 137 I, III WRV sowie Art. 3 III, 33 III GG

Der Schutzbereich des Religionsrechts ist beschränkt durch das Trennungs- und Neutralitätsgebot gemäß Art. 4 und 140 GG i.V.m. Art. 137 I, III WRV. Es verbietet, dass der Staat und staatliche Institutionen sich selbst auf das Grundrecht der Religionsfreiheit berufen. Daher ist zu klären, ob es sich bei inländischen Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung um staatliche Stellen handelt, die nicht Grundrechtsträger der Religionsfreiheit sein können.<sup>252</sup>

Das Grundgesetz hat mit der Übernahme der Artikel aus der Weimarer Reichsverfassung verfassungsrechtliche Vorgaben für das Verhältnis von Staat und Kirche zueinander gemacht. Im Trennungs- und Neutralitätsgebot vereinen sich drei Aspekte: die Trennung von Staat und Kirche (aa)), das Neutralitätsgebot (bb)) und das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen (cc)).<sup>253</sup> Die Regelungen der Weimarer Reichsverfassung dienen der Verwirklichung der Religionsfreiheit.<sup>254</sup>

Gegenüber dem Staat als institutionalisierte Volksherrschaft steht der gesellschaftliche Bereich der durch individuelle oder gruppenmäßige Selbstentfaltung geprägt ist.<sup>255</sup> Der religionsverfassungsrechtliche Rahmen soll die größtmögliche Freiheitsverwirklichung für die

---

<sup>252</sup> Dass sich auch dem Staat zugeordnete Personen wie Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst grundsätzlich auf das Grundrecht der Religionsfreiheit berufen können, hat das Bundesverfassungsgericht bereits festgestellt: BVerfGE 108, 282 (297 f) und zuletzt auch BVerfG – 1 BvR 471/10 – 1 BvR1181/10 – vom 27.01.2015, Rn. 83 f. Das Neutralitätsgebot ist somit eine Ausnahme von der grundsätzlichen Grundrechtsgeltung.

<sup>253</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 99; Czermak, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 143, 182 ff.

<sup>254</sup> BVerfGE 102, 370 (387).

<sup>255</sup> BVerfGE 102, 370 (383) – zur Verbindung von Religionsfreiheit und Neutralitätsprinzip; 108, 282 (299 f.) – zum Bild des selbstbestimmten Grundrechtsträgers; Koriath, in: Handbuch der Grundrechte, § 97, Rn. 6; Rupp, in: Handbuch des Staatsrechts Bd. 2, § 31, Rn. 25 f.; allgemein auch: Hollerbach, in: Zum Verhältnis von Kirche und Staat, 7 (23 f.).

Grundrechtsträger bringen.<sup>256</sup> Damit die Grundrechtsträger die ihnen durch die Grundrechte zugestandenen Freiheitsräume ausfüllen können, muss sich der Staat bei deren Interpretation zurückhalten.<sup>257</sup> Dies gilt insbesondere für Freiheitsrechte, bei denen die Freiheit nur eingeschränkt staatlich definiert werden kann. Das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften enthält dabei neben der Ausdehnung des Schutzbereichs auf religiöse Verwaltungstätigkeiten auch einen Definitionsvorbehalt für die Religionsgemeinschaften. Dieser Definitionsvorbehalt ist normativ ebenfalls bereits in Art. 4 GG verankert.<sup>258</sup> Dieser Selbstbestimmung muss spiegelbildlich eine Zurückhaltung des Staates gegenüber stehen. Das geschieht in Form des Neutralitätsprinzips.<sup>259</sup> Deshalb wird hier in ausdrücklicher Ergänzung zur bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung<sup>260</sup> Art. 137 III WRV als textliche Basis des Neutralitätsprinzips mit herangezogen. Das Selbstbestimmungsrecht ist in Form des Definitionsvorbehalts, also verstanden als Raum für die religiöse Antwort auf eine religiöse Sachfrage, Grundbedingung der Kooperation mit dem Staat.<sup>261</sup> Erst wenn dieser die Sachkompetenz der Religionsgemeinschaften anerkennt, kann er sinnvoll mit ihnen kooperieren.

Notwendig ist eine objektive Definition von Religion sowie eine objektive Begründung für alle staatlichen Handlungen, die sich auf Zusammenwirken oder Abgrenzung zu den Religionsgemeinschaften beziehen.<sup>262</sup> Dieses objektive Kriterium ist dabei ein Rahmenbegriff wie der der Religion, der dann durch das Selbstverständnis ausgefüllt wird. Mit der Neutralität wird so gerade nicht die Religion aus dem öffentlichen Raum verdrängt,<sup>263</sup> sondern ausfüllungsbedürftiger Raum für Religion nach maßgeblich<sup>264</sup> individuellem Grundrechtsverständnis geschaffen.<sup>265</sup> Neutralität bedeutet Offenheit.<sup>266</sup> Sie ist kein

---

<sup>256</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 94.

<sup>257</sup> Koriath/Augsberg, JZ 2010, 828 (831); Zur verbleibenden Plausibilitätskontrolle später unter B. III. 2. Missbrauchsgefahr, S. 92.

<sup>258</sup> BVerfGE 83, 341, 356; Koriath, in: Maunz/Dürig, Art. 137 WRV Rn. 20.

<sup>259</sup> Schlaich, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (4), 9 (12); Hesse, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 521 (526); Badura, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 211 (221).

<sup>260</sup> Vgl. im Ausgangspunkt BVerfGE 19, 206 (216).

<sup>261</sup> Hesse, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 521 (532).

<sup>262</sup> Huster, die ethische Neutralität des Staates, 80ff. nennt diese Begründung dezidiert „politisch“ oder auch „ethisch“. Er legt hier den umfassenden Begründungsansatz eines ethischen Neutralitätsbegriffes aus dem Liberalismus im Sinne eines Ordnungsprinzips dar, die sogenannte „strenge Begründungsneutralität“. In dieser Arbeit soll es jedoch nicht um die staatsrechtliche und womöglich metaphysische Herleitung des Neutralitätsbegriffs gehen, sondern das normative Trennungs- und Neutralitätsgebot in Zusammenhang mit anderen Normen verfassungsrechtlich eingeordnet werden.

<sup>263</sup> Zu dieser Befürchtung grundlegend: Schlaich, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (4), 9 (13).

<sup>264</sup> Natürlich ist damit nicht der Rückzug allein auf das Selbstverständnis gemeint, vgl. später unter B. III. 2. Missbrauchsgefahr, S. 92.

<sup>265</sup> So auch: Heckel, in: Gesammelte Schriften IV, 647 (779); entgegen des Verdachts von z.B. Heinig, JZ 2009,

Selbstzweck und dient nicht der Säkularisierung der Öffentlichkeit.<sup>267</sup> Bei ihr geht es um die Interpretationshoheit, die beim Grundrechtsträger liegt und nicht um den Staat, der seine Machtsphäre ausweitet.<sup>268</sup> Denn Neutralität kann sowohl als gleichermaßen fördernde Neutralität oder als gleichermaßen distanzierende Neutralität ausgeführt werden.<sup>269</sup> Sie sagt nichts über die Verdrängung der Religion aus.

*Heckel* nennt diese beiden Ebenen distanzierende Neutralität und Neutralität der gleichmäßigen Respektierung. Distanzierende Neutralität meint die Nichtidentifikation des Staates sowie die daraus folgende Gleichbehandlung aller Grundrechtsträger. Daraus ergibt sich auch die Beschränkung auf säkulare Staatsziele und objektive Rechtsformen. Eine Distanzierung des Staates ist immer dann geboten, wenn religiöse Einflüsse eine unsachgemäße staatliche Entscheidung nach sich ziehen würden.<sup>270</sup> Beispiele hierfür sind die Vergabe staatlicher Ämter, die Zivilehe, das gesamte Zivilrecht und weitere Rechtsgebiete. Die respektierende Neutralität bezeichnet hingegen die Inbezugnahme des Herkunftsstaates der Religionsgemeinschaften in „religions-sachlichen“ Fragen. Der Staat anerkennt den selbstgewählten Maßstab der Religionsgemeinschaften für die Beurteilung solcher Sachverhalte und legt stattdessen keinen eigenen, objektiven Maßstab an. Zudem lässt er dort, wo keine Distanzierung geboten ist, den Religionsgemeinschaften Raum in der Öffentlichkeit. Als Beispiele nennt *Heckel* hier den Religionsunterricht, theologische Fakultäten, religiöse

---

1136 (1138). Zudem scheint diese Auseinandersetzung von dem Missverständnis geprägt zu sein, dass der Staat nicht für die Religion handeln darf. Das darf er aber nach dem hiesigen Verständnis schon, er darf es allerdings nicht aus religiöser Überzeugung tun, sondern zur Grundrechtsverwirklichung. Eine Gesetzesbegründung, die sich mit einer religiösen Wahrheit identifiziert ist dagegen jedenfalls unzulässig. Insofern ist die Kritik Heinigs schwer nachvollziehbar, wenn er moniert, dass andere ideologische Vorstellungen durchaus staatliches Handeln prägen dürfen, religiöse Begründungen aber nicht. Dies geschieht ja auch, damit sich der Staat die religiöse Wahrheit nicht anmaßt. Gegen die Ausgrenzung der Religion durch Neutralität grundsätzlich: *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 244 ff.; *Hollerbach*, in: Zum Verhältnis von Kirche und Staat, 7 (19 f.).

<sup>266</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 244.

<sup>267</sup> *Heckel*, in: Gesammelte Schriften IV, 647 (779); *Walter*, in: Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, Bd. 1, 224 (235).

<sup>268</sup> Diese Befürchtung ist angesichts der unterschiedlichen Interpretationen von Neutralität aber weit verbreitet, vgl. stellvertretend: *Schlaich*, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (4), 9 (27 f., 42) Zur Interpretation auf Sachebene S. 30 f.

<sup>269</sup> Es muss jeweils der gleiche Abstand herrschen, zum Ausmaß des Abstands ist hierdurch nichts gesagt: BVerfGE 19, 1 (8); genauer: *Heckel*, in: Gesammelte Schriften IV, 647 (774 ff.); weiterhin: *Korioth*, in: Handbuch der Grundrechte, § 97, Rn. 9; *ders./Augsberg*, JZ 2010, 828 (829); vgl. zur gleichermaßen auszuübenden Distanz beispielsweise die BVerwGE 141, 223 zum den Schulfrieden störenden Schulgebet; dagegen: *Holzke*, NVwZ 2002, 903 (906 f.) mit der wenig überzeugenden Argumentation Neutralität bestünde nur, wenn keinerlei Förderung der Religion durch den Staat stattfinde („Urbild der Neutralität“). Allerdings ist ein Staat, der in Kunst- Religions- und Kulturdingen nichts unternimmt nicht denkbar (eher ein Urbild der Passivität). Es geht viel zu weit, dem Staat eine solche Abstinenz in der Regelung der Gesellschaft aufzuerlegen. Eine solch klinische Unterscheidung von Staat (i.e. demokratisch mitbestimmte Herrschaft und Regelung der Angelegenheiten des Staatsvolks) und Gesellschaft ist nicht gegeben.

<sup>270</sup> *Heckel*, in: Gesammelte Schriften IV, 647 (774 f.).

Feiertage, die Anstalts- und Militärseelsorge, bauordnungsrechtliche Sondervorschriften für religiöse Bauten und Weiteres.<sup>271</sup> Beide Ebenen der Neutralität wirken zusammen. In ihrem Zusammenspiel ermöglichen sie „die Freiheit als Gleichheit der freien Entfaltungschancen“. Dort, wo der Staat der Verwaltung seiner Hoheitsaufgaben dient, ist insbesondere distanzierende Neutralität geboten. Im Verhältnis zur Gesellschaft ist es hingegen die respektierende Neutralität.<sup>272</sup> Erst durch dieses Zusammenwirken kann die positive Religionsfreiheit umfassend gewährleistet werden.<sup>273</sup>

Zudem dient die Neutralität des Staates dem Frieden der Religionsgemeinschaften und der Gläubigen untereinander.<sup>274</sup> Indem der Staat Heimstatt für alle Bürger gleichermaßen ist, können die verschiedenen Religionen nebeneinander existieren, ohne durch die jeweils andere bedroht zu sein.<sup>275</sup> Dies bedeutet jedoch nicht, dass die zuvor erwähnte Zweiseitigkeit als fördernde und distanzierende Neutralität zugunsten einer einseitig die Religion ausgrenzenden Neutralität aufgegeben wird. In diesem Sinne ist das Kruzifix-Urteil des Bundesverfassungsgerichts teilweise missverstanden worden.<sup>276</sup> Über die Frage, ob und in welchem Umfang Kooperation möglich ist, trifft die Neutralität keine Aussage. Im Sinne der friedensstiftenden Funktion der Neutralität ist jedoch stets auf die (nicht schematische, sondern wie aus Art. 3 GG gewohnt an Rechtfertigungsgründe gebundene) Gleichbehandlung der Religionsgemeinschaften zu achten.

Um die Rechtswirkung des deutschen Trennungs- und Neutralitätsmodells genau bestimmen zu können, werden die drei folgenden Begriffe unterschieden.<sup>277</sup> Die Trennung beschreibt lediglich die organisatorisch-institutionelle Nicht-Identität der beiden Institutionen. Darüber hinausgehend erfordert das Neutralitätsgebot eine Nicht-Identifizierung mit den Religionen, also eine Handlungsweise des Staates, die sich in der Gleichbehandlung aller

---

<sup>271</sup> Grundthese von *Schlaich*, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (4), 9; *Heckel*, in: Gesammelte Schriften IV, 647 (775 f.).

<sup>272</sup> *Heckel*, in: Gesammelte Schriften IV, 647 (777 f.).

<sup>273</sup> *Heckel*, in: Gesammelte Schriften IV, 647 (779); die von *Heckel*, *Schlaich* und *Hollerbach* im Wesentlichen begründete Auslegung der Neutralität nennt *Walter*, in: Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, Bd. 1, 224 (231) darum auch eine auf das Grundrecht der Religionsfreiheit bezogene Auslegung.

<sup>274</sup> BVerfGE 19, 206 (216); 93, 1 (16 f.); 105, 279, (294 f.); 108, 282 (300); *Korioth*, in: Maunz/Dürig, Art. 140 Rn. 31; *Muckel*, in: Handbuch der Grundrechte Bd. 4, § 96, Rn. 29; *Renck*, ZRP 1996, 16 (19); dagegen: *Holzke*, NVwZ 2002, 903 (905); *Schlaich*, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (4), 9 (20).

<sup>275</sup> Kritisch, da dies die gesellschaftlichen Kräfte gegenüber dem Staat einschränkt: *Schlaich*, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (4), 9 (26).

<sup>276</sup> Vgl. *Heinig*, JZ 2009, 1136 (1137).

<sup>277</sup> Vgl. insbesondere zu Unterscheidung von Neutralitäts- und Trennungsgebot: *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 143; ebenso: *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 29 f.; *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, 177.

Religionsgemeinschaften äußert.<sup>278</sup> Dem Handlungsgebot an den Staat steht dann spiegelbildlich das Recht der Religionsgemeinschaften zur Selbstbestimmung gegenüber.

### (1) Trennungsgebot

Die Entscheidung zur Trennung der beiden wesensmäßig verschiedenen Bereiche beruht im Grunde auf dem Gedanken der Freiheit auf beiden Seiten.<sup>279</sup> Die Religion ist befreit von staatlichem Einfluss und der Staat ist frei vom Wahrheitsanspruch der Religionen.<sup>280</sup>

Die Säkularisierung, also die Loslösung von Religion und Staat, hat sich insbesondere in Staaten mit einer christlichen Tradition herausgebildet.<sup>281</sup> Das Christentum verlangt die Anerkennung eines einzigen Gottes und erhebt mithin den Anspruch, andere Religionen auszuschließen.<sup>282</sup> Deshalb war eine Regulierung seitens des Staates zur gleichberechtigten Anerkennung aller Religionen umso vordringlicher. Erst mit der Aufklärung begann sich die Auffassung durchzusetzen, dass in einem Staat alle Religionen Freiheit genießen müssen.<sup>283</sup> Zunächst in Nordamerika 1776 bzw. 1789, später auch in Preußen mit dem Allgemeinen Landrecht 1794 und zuletzt durch die Verfassung des Deutschen Reichs 1849 wurde die Glaubensfreiheit festgeschrieben und mithin die Trennung beider Bereiche.<sup>284</sup>

Ausgangspunkt des Religionsverfassungsrechts in Deutschland ist das Verbot der Staatskirche in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 I WRV. Wie bereits beschrieben, gebietet diese Vorschrift einen Zustand. Der Staat darf an keiner Stelle mit der Kirche identisch sein. Dieses Verbot untersagt also eine institutionell-organisatorische Verbindung von Kirche und Staat.<sup>285</sup>

Entsprechend dieser Trennung der Institutionen werden die Aufgabenbereiche beider getrennt. Daher werden kirchliche Aufgaben durch kirchliche Amtsträger und staatliche Aufgaben durch staatliche Amtsträger erfüllt. Eine Zusammenarbeit in diesen Aufgabenbereichen muss

---

<sup>278</sup> Diese Unterscheidung auch bei: *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 32; *Heinig*, JZ 2009, 1136 (1140); *Morlok*, in: Dreier, 2. Aufl. Art. 137 WRV Rn. 18 ff.; vgl. dazu auch, in der Konsequenz: *Link*, in: Theologische Realenzyklopädie, 66 (67 Rn. 5).

<sup>279</sup> *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 91; *Kästner*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 140 GG Rn. 261; *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 49; *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 159; *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, 177.

<sup>280</sup> Auch: *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 166.

<sup>281</sup> *Heinig*, in: Islam – Säkularismus – Religionsrecht, 79 (90); *Korioth/Augsberg*, JZ 2010, 828 (830).

<sup>282</sup> *Fischer*, Trennung von Staat und Kirche, 21 f.

<sup>283</sup> *Fischer*, Trennung von Staat und Kirche, 22 f.; zur Geschichte allgemein auch: *Honegger*, in: Trennung von Kirche und Staat, 37 (39 ff.).

<sup>284</sup> Genauer hierzu, *Walter*, Religionsverfassungsrecht, 22 ff., bezüglich Frankreich und den USA 69 ff.; *Fischer*, Trennung von Staat und Kirche, 23 f.

<sup>285</sup> BVerfGE 19, 206 (216); 93, 1 (17); *Muckel*, in: Berliner Kommentar GG, Art. 140/137 WRV Rn. 1; *Bayer*, Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit, 72; *Classen*, Religionsrecht, Rn. 111.

grundgesetzlich angeordnet werden.<sup>286</sup> Teilweise überdecken sich dennoch die Aufgabenbereichen von Kirche und Staat. Die Adressaten ihres Handelns sind sogar identisch. Unterscheidbar sind beide Institutionen jedoch am Einsatz unterschiedlicher Mittel, um ihre Aufgaben zu erfüllen.<sup>287</sup> Während die Kirche spirituell den Wunsch nach Seelenheil und Wahrheitsanspruch erfüllt, errichtet der säkulare Staat Rahmenbedingungen für das menschenwürdige Leben seiner Bürger.<sup>288</sup>

Die Trennung von Staat und Kirche bildet das Korrelat zur umfassenden Gewähr der Religionsfreiheit durch das Grundgesetz.<sup>289</sup> Erst indem sich zwei verschiedene Institutionen gegenüberstehen, können sie einander respektieren und vor gegenseitiger Einmischung schützen.<sup>290</sup> Die Nicht-Identität von Staat und Kirche sichert den Bürgern des Staates die Nutzung des öffentlichen Raumes für Religion zu. Somit ist sie eine wichtige Voraussetzung für die Religionsfreiheit der Bürger.<sup>291</sup> Dieser Zusammenhang ist insbesondere bei der Interpretation des Trennungsgebots zu beachten.<sup>292</sup>

#### (a) Abgrenzung

Das Gegenstück zur Trennung von Kirche und Staat ist die Staatskirche.<sup>293</sup> Diese kann jedoch sehr unterschiedlicher Ausprägung sein und muss nicht zwangsläufig das Gegenteil einer neutralen Handlungsweise des Staates bedeuten. Fraglich ist jedoch, ob die Verwirklichung der Religionsfreiheit in gleichem Maße möglich ist, wenn Grundrechtsberechtigte und Grundrechtsadressaten konfundiert sind.

#### (α) Staatskirche

Eine Staatsreligion oder Staatskirche ist durch eine institutionelle Verbindung zwischen Staat und Religionsgemeinschaft gekennzeichnet, die rechtlich manifestiert ist und die betreffende

---

<sup>286</sup> V. Campenhausen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Art. 140 GG Rn. 21; vgl. Hemmrich, in: Münch/Kunig (Hrsg.)/Broß, Art. 140 GG Rn. 16, 18; Kästner, in: Bonner Kommentar GG, Art. 140 GG Rn. 268 ff.; Krüger, Allgemeine Staatslehre, 48 f.; Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Art. 140/137 WRV Rn. 16.

<sup>287</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 91, 93; V. Campenhausen, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 47 (81 f.).

<sup>288</sup> Vgl. Classen, Religionsrecht, Rn. 111; aber auch: v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 91.

<sup>289</sup> So auch: Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 157.

<sup>290</sup> In der Argumentation auch: Heckel, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 589 (598); ebenso Poscher, Der Staat 39 (2000), 49 (51 f.), der dies auch als Voraussetzung für eine Kooperation zwischen beiden bezeichnet.

<sup>291</sup> Heinig, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, 177 f.

<sup>292</sup> BVerfGE 53, 366 (400 f.); 70, 138 (167); Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 157.

<sup>293</sup> Link, in: Theologische Realenzyklopädie, 66 (67); vgl. zur Gegenüberstellung der drei Modelle: Laizismus, Staatskirche und Kooperationsmodell auch Riedel, in: Muslim Organisations and the State, 22 (25).

Religion zur herrschenden Religion erklärt.<sup>294</sup> Vergleichbar mit dem Territorialitätsprinzip gilt daher eine Identifikation der Hoheitsmacht auf einem Territorium mit einer Religion. Dennoch können auch hier unterschiedliche graduelle Abstufungen vorliegen. Das Spektrum reicht dabei von der Nennung der hauptsächlich in der Bevölkerung vertretenen Religionsform in der Verfassung über staatliche Unterstützung bis hin zur Identifikation mit einer Religion in der Verfassung.<sup>295</sup> Dies ist stets im Zusammenspiel mit der Gewährleistung der Religionsfreiheit zu betrachten. Beides kann parallel zur Anwendung kommen oder die Staatsreligion wird als Begründung angeführt, anderen Religionen die Religionsfreiheit zu versagen sowie diese gezielt zu benachteiligen.<sup>296</sup> Die Anerkennung einer Staatsreligion kann sich also durch eine Untergrabung der Meinungsfreiheit nachteilig auf die Gesellschaft auswirken.<sup>297</sup>

Die Gründe für das Bestehen einer Staatsreligion können vielfältig sein. Gemein ist diesen Gründen jedoch der historische Ansatz. So kommt ein großer Teil des sozialen Engagements aus dem Bereich der staatlich unterstützten Kirchen.<sup>298</sup> Zudem wird über die Kirchen ein wichtiger Teil der Geschichte in institutionalisierter Form transportiert (z.B. Religionsunterricht).<sup>299</sup> Weiterhin können die Kirchen ihre Aufgaben nicht ohne die zentrale Erhebung von Steuern finanzieren, die letztendlich nicht nur den Gläubigen zugutekommen.<sup>300</sup> Tradition ist schon immer ein anerkannter Privilegierungsgrund gewesen. Auch das Argument, die Kirchen besäßen die Funktion Moral und Ethik in der Gesellschaft zu verankern,<sup>301</sup> wird noch oft vorgebracht.<sup>302</sup> Insbesondere werde das nicht konfessionell gebundene Engagement der Kirchen im sozialen und gesellschaftlichen Bereich bei Sparzwängen als erstes eingeschränkt. Daher würden der Gesellschaft als Ganzes auf diesem Wege wichtige Impulse und Hilfestellungen verloren gehen.<sup>303</sup>

Der Katholizismus ist als Staatsreligion noch immer weit verbreitet in den Ländern Südamerikas (so z.B. Argentinien, Costa Rica und Dominikanische Republik) sowie in den

---

<sup>294</sup> Definition nach: *Solte*, in: Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht, 595; vgl. auch *Golzio*, in: Theologische Realenzyklopädie, 62 (62 Rn. 25); *Link*, in: Theologische Realenzyklopädie, 66 (66 Rn. 35 ff.).

<sup>295</sup> *Solte*, in: Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht, 595 f. – Bsp. Griechenland: „vorherrschende Religion“; vgl. ausführlicher: *Golzio*, in: Theologische Realenzyklopädie, 62 (63 ff.).

<sup>296</sup> Von der Beeinträchtigung der Religionsfreiheit durch Staatskirche grundsätzlich überzeugt: *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 147; anders: *Solte*, in: Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht, 596; offen: v. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 338.

<sup>297</sup> *Özcan*, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 61 (65).

<sup>298</sup> Für das Beispiel Schweiz: *Amherd*, in: Trennung von Kirche und Staat, 55 (57).

<sup>299</sup> *Amherd*, in: Trennung von Kirche und Staat, 55 (62).

<sup>300</sup> *Amherd*, in: Trennung von Kirche und Staat, 55, (59 ff.).

<sup>301</sup> So: *Amherd*, in: Trennung von Kirche und Staat, 55 (63).

<sup>302</sup> Vgl. zu allem: *Honegger*, in: Trennung von Kirche und Staat, 37 (48 ff.).

<sup>303</sup> *Amherd*, in: Trennung von Kirche und Staat, 55 (64).

Kleinststaaten Europas (Vatikanstadt, Andorra, San Marino, Monaco, Liechtenstein und Malta).<sup>304</sup> In vielen Ländern Europas wurde der Katholizismus als Staatsreligion zuletzt abgeschafft, wie bspw. in Spanien, Italien und Portugal.<sup>305</sup> Der orthodoxe Glaube ist offizielle Staatsreligion in Griechenland, Zypern, Serbien, Bulgarien, Armenien, Mazedonien sowie Georgien;<sup>306</sup> weiterhin auch neben der evangelischen Kirche in Finnland.<sup>307</sup> Der Protestantismus ist außerdem in Dänemark und Island Staatsreligion<sup>308</sup> (in Schweden seit 2000 Eigenständigkeit der Kirche<sup>309</sup>, in Norwegen seit 2012 Abschaffung der evangelisch-lutherischen Kirche<sup>310</sup>), in England<sup>311</sup> hingegen die Church of England. Dies drückt sich auch in der Tatsache aus, dass die königlichen Herrscher dieser Länder jeweils noch immer zugleich die Oberhäupter der jeweiligen Religionen sind. In England sind eine gewisse Anzahl an Erzbischöfen und Bischöfen zwangsläufig Mitglieder des *House of Lords* und damit in die Gesetzgebung und Rechtsprechung eingebunden. Andererseits obliegt ihnen damit auch die direkte Verpflichtung, u.a. den Human Rights Act, mit inbegriffen die Religionsfreiheit, zu beachten. Zudem stehen dem Parlament wichtige Beteiligungsmöglichkeiten am innerkirchlichen Rechtssetzungsprozess zu, die aber staatlicherseits heutzutage nur zur Überprüfung rechtlicher, nicht religiöser Angelegenheiten genutzt werden.<sup>312</sup>

In der Schweiz bestehen in einigen Kantonen evangelische bzw. katholische Staatskirchen.<sup>313</sup> Mehrere Volksinitiativen zur Trennung von Kirche und Staat im Bund oder auch in einzelnen Kantonen wurden allerdings verworfen. Dass gegenteilige Argumente, wie das über die große Gefahr der Diskriminierung anderer Religionen und folglich der Einschränkung der

---

<sup>304</sup> Solte, in: Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht; 596.

<sup>305</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 338, 344; vgl. Link, in: Theologische Realenzyklopädie, 66 (70); Solte, in: Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht; 596.

<sup>306</sup> Link, in: Theologische Realenzyklopädie, 66 (68); Solte, in: Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht, 596.

<sup>307</sup> Solte, in: Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht; 596.

<sup>308</sup> Fiedler, in: Staat und Religion, 199 (214, Fn. 68); Solte, in: Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht; 596; v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 338, 342 ff.

<sup>309</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 338, 343 f.; Link, in: Theologische Realenzyklopädie, 66 (71); Solte, in: Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht; 596.

<sup>310</sup> Vgl. zur Diskussion dieser Trennung, die beiderseitige Freiheiten stärken soll: *Ohne Namen*, FAZ vom 23.05.2012, 6.

<sup>311</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 338, 339 f.; Honegger, in: Trennung von Kirche und Staat, 37 (52); Robbers, in: Staat und Religion, 231 (232, 245 ff.); zum Begriff der sog. „Established Church of England“ vgl. Fn. 66.

<sup>312</sup> Link, in: Theologische Realenzyklopädie, 66 (71); Robbers, in: Staat und Religion, 231 (248); vgl. auch Solte, in: Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht, 596.

<sup>313</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 338, 340 f.; Link, in: Theologische Realenzyklopädie, 66 (71); Solte, in: Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht, 596.

Religionsfreiheit, dagegen ebenfalls ein schwerwiegendes Gewicht haben,<sup>314</sup> wurde angesichts der positiv ausgegangenen Abstimmung zum Minarettverbot im November 2009 offenbar außen vor gelassen. Dennoch hat dies bisher noch nicht zu einer Änderung in allen Kantonen geführt.<sup>315</sup>

Auch der Buddhismus wird staatlich unterstützt in Kambodscha, Burma, Thailand und Bhutan. Der Hinduismus in Nepal (bis zur Entmachtung des Königs 2006).<sup>316</sup> Lediglich das Judentum ist nur eine rein faktische Staatsreligion in Israel, nicht aber rechtlich durch die Verfassung vorgegeben. Dennoch ist gerade der Staat Israel als Heimatnation für Menschen des jüdischen Glaubens gegründet worden, was auch in vielen Handlungsweisen des Staates zum Ausdruck kommt.

Zuletzt hat insbesondere der Islam zu einer weiten Verbreitung in der Welt gefunden. Aus dem islamischen Verständnis der Einheit von Staat und Religion (*umma*) heraus tritt dieser daher oft als Staatsreligion auf.<sup>317</sup> So ist der sunnitische Islam in Ländern wie Saudi-Arabien, Afghanistan, Ägypten, Somalia und den Vereinigten Arabischen Emiraten Staatsreligion, aber auch in anderen Staaten, wie in Algerien, Brunei, Jordanien, Katar, den Komoren, Libyen, den Malediven, Marokko, Mauretanien und Tunesien. Im Iran ist der schiitische, im Oman der ibaditische Islam Staatsreligion.<sup>318</sup>

#### (β) Laizismus

Das Gegenstück zur Staatsreligion ist der Laizismus. In Abgrenzung zum Laizismus, der als strikte Trennung von Staat und Kirche beschrieben wird,<sup>319</sup> ist unter Säkularismus ein Raum für Religion auch in der Öffentlichkeit vorhanden.<sup>320</sup> Laizismus strebt die Trennung von Politik und Religion an.<sup>321</sup> Der Religion ist ausschließlich der private Raum zugewiesen. Dem Staat hingegen ist ein Eingriff in diesen Raum verwehrt, wie u.a. auch die Unterstützung religiöser Institutionen.<sup>322</sup> Der laizistische Staat zeichnet sich somit durch eine Freiheit von

---

<sup>314</sup> So auch: *Honegger*, in: *Trennung von Kirche und Staat*, 37 (54).

<sup>315</sup> Dazu insgesamt: *Honegger*, in: *Trennung von Kirche und Staat*, 37 (49 ff.).

<sup>316</sup> *Golzio*, in: *Theologische Realenzyklopädie*, 62 (65, Rn. 15).

<sup>317</sup> *Golzio*, in: *Theologische Realenzyklopädie*, 62 (63, Rn. 35).

<sup>318</sup> Vgl. zum Ganzen: *Golzio*, in: *Theologische Realenzyklopädie*, 62 (63, Rn. 25 ff.); zum Hinduismus: 64, Rn. 30 ff.

<sup>319</sup> *Özcan*, in: *Zwischen Säkularität und Laizismus*, 61 (65).

<sup>320</sup> Aufgrund dieser beiden Pole, des Trennungsgebots und der zugelassenen Ausnahmen bezeichnet *Heinig*, *Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften*, 178 f. das Trennungskonzept des Grundgesetzes auch als „zwischen Laizitäts- und Kooperationsverbot“ befindlich.

<sup>321</sup> *Özcan*, in: *Zwischen Säkularität und Laizismus*, 61 (65 ff.).

<sup>322</sup> vgl. *Muckel*, in *Berliner Kommentar GG*, Art. 140/Art. 137 WRV Rn. 3; *Özcan*, in: *Zwischen Säkularität und Laizismus*, 61 (65 ff.).

Religion sowohl in Bezug auf sich selbst, als auch in Bezug auf das Individuum, das durch seine Religionszugehörigkeit weder diskriminiert noch bevorzugt wird, aus.<sup>323</sup> Der Begriff Säkularismus ist insbesondere im angelsächsischen Raum gebräuchlich. Er beschreibt die Verweltlichung der Politik.<sup>324</sup> Der säkulare Staat ist gegenüber der Religion indifferent, während der Laizismus eine religionsbasierte Herrschaft ablehnt.<sup>325</sup> Eine derart strikte Trennung von Kirche und Staat besteht bspw. in Frankreich, den Niederlanden und den USA.<sup>326</sup> Die Türkei hat nach dem Vorbild des Kemalismus ein eigenes laizistisches Modell entwickelt.<sup>327</sup>

#### (b) Unterbrechungen

Im Wortlaut schreibt das Grundgesetz keine „grundsätzliche Trennung von Kirche und Staat“ vor. Stattdessen besteht ein Verbot der Staatskirche, das an einigen Stellen ebenfalls auf verfassungsrechtlicher Ebene Ausnahmen hat.<sup>328</sup> Daher werden Begriffe wie „hinkende Trennung“<sup>329</sup> oder „Religionsfreundlichkeit des Grundgesetzes“, „freundliche Trennung“ oder auch „gemäßigte Trennung“ verwandt.<sup>330</sup> Deutlich wird in jedem Fall, dass das Grundgesetz für das Verhältnis des Staates zur Kirche in Deutschland keinen Laizismus vorsieht.<sup>331</sup> Die Frage nach einer darüber hinausgehenden Religionsfreundlichkeit oder positiven Trennung bringt keine neue Erkenntnis.<sup>332</sup> Die im Grundgesetz beschriebenen Ausnahmen betreffen das

---

<sup>323</sup> Özcan, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 61 (66 ff.).

<sup>324</sup> Özcan, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 61 (65); Heinig, in: Islam – Säkularismus – Religionsrecht, 79 (80 ff.) beschreibt die Ursprünge des Begriffs und bildet dabei auch die religionsfeindliche Komponente des Begriffs nach. In dieser Kategorie soll der Begriff hier nicht verstanden werden, sondern in der Abgrenzung zum Laizismus.

<sup>325</sup> Özcan, in: Depenheuer/Dogan/Can (Hrsg.), Zwischen Säkularität und Laizismus, 61 (65).

<sup>326</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 338, 344 ff.; für die USA: *wall of separation*.

<sup>327</sup> Siehe hierzu im Einzelnen B. I. 1. bb) Türkei und cc) Vergleich türkischer Laizismus – deutsches Trennungsmodell, S. 5.

<sup>328</sup> Ebenso, als gleichberechtigte Ordnungsvorgaben betrachtend: Winter, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 162 f., jedoch mit Interpretation hinsichtlich einer „Religionsfreundlichkeit“, 63.

<sup>329</sup> Begriff nach: Stutz, der den Begriff später abänderte zu: „System der vertragsgesicherten autonomen Trennungskirche“, vgl. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 51, 350; Hollerbach, in: Trennung von Kirche und Staat, 21 (24).

<sup>330</sup> BVerfGE 42, 312 (331); vgl. Hemmrich, in: Münch/Kunig (Hrsg.)/Broß, Art. 140 GG Rn. 15A, 17 ff.; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 140GG/137 WRV Rn. 2, Art. 4 GG Rn. 5; Kästner, in: Bonner Kommentar GG, Art. 140 Rn. 263; Magen, in: Umbach/Clemens (Hrsg.), Art. 137 WRV, Rn. 52; i.E. auch: Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Art. 140/137 WRV Rn. 21 f.; gegen diese Begrifflichkeit, aber mit gleichem Ergebnis: v. Campenhausen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Art. 140 GG Rn. 36; Krüger, Allgemeine Staatslehre, 179, vgl. auch 49 f.; Hillgruber, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 103 (104): „Freundliche Trennung“. Vgl. auch Fischer, Trennung von Staat und Kirche, 171 f.; Winter, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 162; „Koordinative Trennung“: Ehlers, in: Sachs (Hrsg.), Art. 140 GG Rn. 9.

<sup>331</sup> Fischer, Trennung von Staat und Kirche, 178 ff.

<sup>332</sup> Anders bspw. Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 164.

Identitätsverbot, also die „Gleichzeitigkeit“ von Kirche und Staat. Kooperationen zwischen Kirche und Staat, die im Grundgesetz nicht erwähnt werden, sind jedoch nicht am Trennungsgebot zu messen. Sie stellen keine Ausnahmen der Nicht-Identität dar, sondern sind Zusammenarbeiten, die durch die Nicht-Identität als Kooperation zweier Partner erst ermöglicht werden. Maßstab für deren Beurteilung ist nur das Neutralitäts- und Paritätsgebot des Staates.

Somit wurde dem Staat die Verbindung zum christlichen Glauben, nicht aber zu den Religionsgemeinschaften schlechthin, genommen. Stattdessen wurde die besondere Verbindung des Staates zu einer bestimmten Religion gelöst. Nunmehr haben auch andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften die Möglichkeit, aus der Verbindung zum Staat im Rahmen der grundgesetzlichen Vorgaben Vorteile zu erlangen.<sup>333</sup>

Ausnahmen vom Trennungsgebot stellen der im Grundgesetz genannte Religionsunterricht (Art. 7 III GG), die Privatschule (Art. 7 V GG), der Status von Religionsgemeinschaften als öffentlich-rechtliche Körperschaften (Art. 140 GG i. V. m. 137 V, VI WRV), die theologischen Fakultäten<sup>334</sup> sowie die religiösen Dienste in öffentlichen Einrichtungen (Art. 140 GG i. V. m. Art. 141 WRV) dar. Insbesondere der Körperschaftsstatus ist dabei nicht als Gleichordnung und Eingliederung in den Staat zu verstehen, sondern vielmehr als struktur- und statusmäßige Korrelation der Religionsgesellschaften zu den öffentlich-rechtlichen Rechtsformen.<sup>335</sup>

### (c) Anwendungsbereich

Das Trennungsgebot ist in Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 I, III WRV geregelt. Deren Wortlaut ist eine Einschränkung des Gebots auf den deutschen Staat nicht zu entnehmen. Geschrieben wurde es jedoch im Hinblick auf eine Unterscheidung von deutschem Staat und den hier ansässigen Religionsgemeinschaften.<sup>336</sup> Das Grundgesetz sieht den Staat als Adressaten für eine Forderung nach Trennung vor.<sup>337</sup> Eine Notwendigkeit, die Verbindung juristischer Personen mit einem anderen Staat in die Betrachtung einzubeziehen, gab es zum Entstehungszeitpunkt der Norm nicht, da dieses Problem damals nicht bestand und nicht absehbar war.<sup>338</sup> Unter dem Eindruck der eigenen Staatskirche und der weiten Verbreitung

---

<sup>333</sup> Fischer, *Trennung von Staat und Kirche*, 172 f., 178 f.

<sup>334</sup> Dazu: Kästner, in: *Bonner Kommentar GG*, Art. 140 GG Rn. 276 f.

<sup>335</sup> Hollerbach, in: *Trennung von Kirche und Staat*, 21 (28).

<sup>336</sup> Czermak, *Religions- und Weltanschauungsrecht*, Rn. 148.

<sup>337</sup> Morlok, in: Dreier (Hrsg.), *Art. 140 GG Rn. 37*; Heinig, *Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften*, 238.

<sup>338</sup> Hennig, *Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht*, 76.

von Staatskirchen anderer Länder konnte der Anspruch, ein allgemeingültiges Prinzip zu schaffen, nicht entstehen. Das Gebot der Trennung von Kirche und Staat war ausgerichtet auf die Schaffung von Frieden zwischen den Religionen<sup>339</sup> und die Verwirklichung der Religionsfreiheit<sup>340</sup> auf dem Staatsterritorium. Verbunden mit diesen konkreten Zwecken bezog sich das Verbot der Staatskirche auf den deutschen Staat.

Auch das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Kirchenbausteuer wird so gelesen. Das Bundesverfassungsgericht urteilt, der Staat soll „Heimstatt aller Staatsbürger ohne Ansehen der Person“<sup>341</sup> sein. „Heimstatt“ meint hier den deutschen Staat. Damit wird klar, dass sich das Verbot staatskirchlicher Rechtsformen aus dem historischen Kontext heraus nur auf eine organisatorische Verflechtung des deutschen Staates mit den hier ansässigen Religionsgemeinschaften beziehen kann. Eine grundsätzliche Aussage zum Verbot der Trennung der Religionsgemeinschaften zu allen Staaten kann daher aus dem Verbot der Staatskirche allein nicht herausgelesen werden.<sup>342</sup> Auch aus heutiger Sicht kann eine ausländische Staatenbeteiligung einer hier ansässigen Religionsgemeinschaft nicht grundsätzlich untersagt werden. Dies verletzt den völkerrechtlichen Grundsatz der Souveränität des Staates.<sup>343</sup>

Maßstab der Betrachtung sind also die Schaffung von Frieden zwischen den Religionen und die Verwirklichung der Religionsfreiheit. Trägt die Geltung des Trennungsgebots zwischen Religionsgemeinschaft und einem ausländischen Staat zu Frieden oder Freiheitsverwirklichung bei, muss eine Anwendung grundsätzlich in Betracht kommen.

#### (d) Rechtscharakter

Es stellt sich die Frage, ob dem Verbot der Staatskirche ein objektiver Gehalt zugesprochen werden kann. Aus heutiger Verfassungssicht muss untersucht werden, welchen Rechtscharakter das Verbot der Staatskirche hat. Insbesondere aus dem Normtyp der subjektiv-öffentlichen Rechte, der objektiven Rechtsgrundsätze, Optimierungsgebote und Strukturprinzipien heraus könnte der Anwendungsbereich auf juristische Personen erweitert sein. Mit dieser Bestimmung kann die Frage beantwortet werden, ob dem Verbot der

---

<sup>339</sup> *Classen*, Religionsrecht, Rn. 118.

<sup>340</sup> *Germann*, in: BeckOK GG, Art. 140 GG Rn. 16.6; vgl. *Muckel*, in: Berliner Kommentar GG, Art. 140 GG Rn. 10; v. *Campanhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 94; *Classen*, Religionsrecht, Rn. 119.

<sup>341</sup> BVerfGE 19, 206 (216).

<sup>342</sup> So auch *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, 92.

<sup>343</sup> Die Souveränität eines Staates umfasst die Möglichkeit, das Verhältnis von Staat und Religion zueinander selbst zu bestimmen.

Staatskirche ein eigener Wert innewohnt. Maßstab für diese Betrachtung ist dann, ob durch die Trennung kirchlicher und staatlicher Bereiche ein Mehr an Schutz für die Religionsfreiheit<sup>344</sup> oder an Rechtsfrieden zwischen den Religionen resultieren würde.

Eine mögliche Betrachtung ist es, das Trennungsgebot als Optimierungsgebot wahrzunehmen.<sup>345</sup> Demnach wäre eine Trennung nur geboten, soweit sie durchsetzbar und im Sinne der Religionsfreiheit ist. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis wird hierdurch jedoch umgekehrt. Aus dem Wortlaut ist eine organisatorische Grundsatzentscheidung der Trennung als Regel schon daraus herzuleiten, dass die ausnahmsweise erlaubten Kooperationen ebenfalls auf verfassungsrechtlicher Ebene normiert wurden. Zudem kann es bei einem normierten Verbot nicht im Grundsatz auf die faktische Möglichkeit einer Trennung ankommen. Das Staatskirchenverbot steht also nicht unter dem Vorbehalt des „Machbaren“ und ist somit kein Optimierungsgebot.

Ein weiterer Ansatz sieht im Trennungsgebot ein umfassend geltendes Rechtsgebot.<sup>346</sup> Dieser Ansatz ist das Gegenteil der möglichst großen Verwirklichung der Trennung im Sinne eines Programmsatzes.<sup>347</sup> Demnach ist der Staat im Rahmen der verfassungsrechtlichen Anordnung stets an das Trennungsgebot als allgemeine Rechtsregel gebunden. Ausnahmen können nur die in der Verfassung wiedergegebenen Bereiche betreffen.<sup>348</sup>

Das Verbot der Staatskirche ist ein ordnendes, staatsorganisationsrechtliches Prinzip.<sup>349</sup> Demnach entsteht aus ihm weder ein subjektiver Anspruch, noch ein Optimierungsgebot. Es beschreibt abschließend einen Ordnungszustand der grundsätzlichen Trennung beider Bereiche sowie deren Ausnahmen. Im Gegensatz zur Ansicht des Laizismus liegt nicht in der Trennung allein ein Wert, den es zu bewahren gilt. Die Trennung ist kein Selbstzweck im säkularen Staat. Die Ausnahmen zur Trennung sind ebenfalls im Grundgesetz angelegt und erhalten die gleiche Wertigkeit wie das Trennungsgebot selbst. Eine Anwendung über diesen Wortlaut hinaus ist nicht im Grundgesetz vorgesehen.

---

<sup>344</sup> So auch: *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, 81; in der Schlussfolgerung auch: *Link*, in: Theologische Realenzyklopädie, 66 (72); ähnliche Abwandlung des Böckenförde-Diktums auch bei *Heinig*, in: Islam – Säkularismus – Religionsrecht, 79 (93).

<sup>345</sup> So, nicht dem Wortlaut, aber dem Gedanken nach: *Classen*, Religionsrecht, Rn. 136.

<sup>346</sup> So: *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 150ff.

<sup>347</sup> So genannt von: *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 150.

<sup>348</sup> Begriff ebenfalls von *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 152.

<sup>349</sup> Auch im Sinne einer Ordnung: *Badura*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 211 (213); *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 161; die Kategorie von Prinzipien und Regeln vgl. *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 71 ff.

(α) Religionsfrieden

Die Trennung von Staat und Kirche bildet die Grundlage für die neutrale und paritätische Gleichbehandlung der Religionsgemeinschaften.<sup>350</sup> Nur wenn der Staat sich aus den Angelegenheiten der Religionen heraushält, kann er sie gleich behandeln. Auf diese Weise dienen das Trennungsgebot und insbesondere das daraus folgende Neutralitätsgebot dem Frieden zwischen den Religionsgemeinschaften sowie der Religionsfreiheit.<sup>351</sup> Insbesondere für den Bereich der Schule wurde dies vom Bundesverfassungsgericht festgestellt. So misst es die mögliche Reichweite des Neutralitätsgebots an der Wirkung für den Schulfrieden.<sup>352</sup> Die Norm des Landesgesetzgebers wird dabei daraufhin untersucht, ob sie hinreichend, notwendig und angemessen sei, um Schulfrieden herzustellen.<sup>353</sup> Dabei bezieht sich das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit dem Kopftuch der Lehrerin ausdrücklich auf einen Schulfrieden, der nicht durch Religionskonflikte gestört ist.<sup>354</sup>

Mit der stärkeren Trennung von Kirche und Staat ist jedoch nicht automatisch ein höheres Maß an Gleichbehandlung der Religionsgemeinschaften verbunden. Eine Gleichbehandlung der Religionsgemeinschaften kann auch unter einer Staatskirche bestehen.<sup>355</sup>

Dehnt man den Anwendungsbereich des Trennungsgebots auf juristische Personen aus, die eine Verbindung zu einem anderen Staat haben, so wird das Kräfteverhältnis zwischen den Religionsgemeinschaften nicht beeinflusst. Die Verbindung zu einem ausländischen Staat allein kann kein Missverhältnis bedingen. Hinzukommen muss eine Ausnutzung dieser unterschiedlichen Ausprägung.<sup>356</sup> Es stört jedoch den Frieden zwischen den Religionen in Deutschland nicht grundsätzlich, wenn eine fremde Staatskirche hier eine Religionsgemeinschaft unterhält. Damit kann die Wirkung des Trennungsgebots für inländische juristische Personen mit ausländischem Staatsgehalt nicht aus dem Normzweck der Friedenssicherung zwischen den Religionen entnommen werden.

---

<sup>350</sup> Czermak, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 142 ff.

<sup>351</sup> Czermak, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 145.

<sup>352</sup> BVerfG – 1 BvR 471/10 – 1 BvR1181/10 – vom 27.01.2015, Rn. 99 ff, 102 f; Walter, in: Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, Bd. 1, 224 (228 f.).

<sup>353</sup> BVerfG – 1 BvR 471/10 – 1 BvR1181/10 – vom 27.01.2015, Rn. 99 ff.

<sup>354</sup> BVerfG – 1 BvR 471/10 – 1 BvR1181/10 – vom 27.01.2015, Rn. 99 ff, 111, 113 ff. Hier ging es um die Frage, ob eine bloß abstrakte Beeinträchtigung des Schulfriedens zu verhindern sei oder der Gesetzgeber nur im Falle einer konkreten Gefahr für den Schulfrieden die Trennung zwischen dem Glauben der Lehrperson und der Institution Schule durchführen muss. Mit anderen Worten musste der Gesetzgeber verfassungskonform entscheiden, wie strikt die Trennung von Kirche und Staat sein soll. Hier war entscheidendes Kriterium, wie stark die Schüler in ihrer negativen Glaubensfreiheit den religiösen Symbolen und deren Glaubensgehalt ausgesetzt seien.

<sup>355</sup> Riedel, in: Muslim Organisations and the State, 22 (25) mit dem Beispiel Großbritanniens für die Gleichberechtigung von Religionsgemeinschaften unter einer Staatskirche.

<sup>356</sup> Zu diesen Konstellationen unter B. III. 2. Missbrauch der Monopolstellung einer Religionsgemeinschaft, S. 85.

(β) Freiheitssicherung

Die Trennung von Staat und Kirche ist gleichzeitig eine Trennung von Grundrechtsverpflichtetem und Grundrechtsberechtigtem. Somit ist der unmittelbare Normzweck, dass die Religionsfreiheit zur Geltung gebracht wird.<sup>357</sup> Die durch Art. 140 GG inkorporierten Normen der Weimarer Reichsverfassung dienen mithin der Ermöglichung der Religionsfreiheit durch Organisation.<sup>358</sup>

Ein Trennungsgebot und die Gewähr der Glaubensfreiheit bedingen einander jedoch nicht zwangsläufig.<sup>359</sup> Religionsverfassungsmodelle anderer Länder belegen, dass Glaubensfreiheit auch neben einer Staatsreligion existieren kann.<sup>360</sup> Der Anspruch auf Neutralität des Staates gegenüber den Religionen kann daher nicht nur aus diesem objektiven Verfassungsgrundsatz entnommen werden, sondern ergibt sich zusätzlich aus den speziellen Gleichheitsrechten der Art. 3 III S. 1, Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 II WRV.<sup>361</sup>

Das Grundgesetz überlässt es dem Landesgesetzgeber gemäß Art. 137 VIII WRV,<sup>362</sup> über eine im Rahmen der Vorschriften des Grundgesetzes bestehende, engere oder weitere Kooperation von Staat und Kirche zu entscheiden. Die Zubilligung dieses Ermessensspielraums ist unter dem Gesichtspunkt der Verwirklichung der Religionsfreiheit konsequent, da die Frage nach der größtmöglichen Freiheitsverwirklichung der Religionsfreiheit des Einzelnen nicht abschließend entschieden werden kann.<sup>363</sup> Zum einen ermöglicht gerade die Nicht-Identität des Staates mit der Religion eine Unabhängigkeit und Freiheit des Wahrheitsanspruchs von einer Machtbasis.<sup>364</sup> Zum anderen ermöglichen aber gerade die die Trennung unterbrechenden Kooperationen zwischen Staat und Religionsgemeinschaft eine vertiefte Religionsausübung.

---

<sup>357</sup> So auch *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 147, wenn er sagt, dass die Nichteinhaltung der institutionellen Trennung „im Kern“ negative Folgen für die Verwirklichung der Religionsfreiheit habe; v. *Campenhausen*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 47 (72); sowie *Winter*, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 169, der erst in der Nicht-Identität die Möglichkeit zur Kooperation erblickt.

<sup>358</sup> BVerfGE 102, 370 (393); *Germann*, in: BeckOK GG, Art. 140 GG Rn. 4; vgl. *Muckel*, in: Berliner Kommentar GG, Art. 140 GG Rn. 24 f.; v. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 97.

<sup>359</sup> Genauso wenig schließen sie einander aber aus, vgl. *Ghadban*, Staat und Religion in Europa im Vergleich.

<sup>360</sup> S.o. B. II. 2. d) cc) (1) (a) (α) Staatskirche, S. 48.

<sup>361</sup> *Vosgerau*, Freiheit des Glaubens und Systematik des Grundgesetzes, 204 f.

<sup>362</sup> BVerfGE 108, 282 (310 f.); vgl. *Heinig*, in: Islam – Säkularismus – Religionsrecht, 79 (88); *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, 84; auch: *Badura*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 211 (223); *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 39; Darstellung einzelner Länderverfassungen bei *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgesellschaften, 233 f.

<sup>363</sup> BVerfGE 108, 282 (309 f.); so auch: v. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 338 mit der Begründung, dass die Selbstbestimmung der Kirchen durch die Religionsfreiheit anderer Religionen begrenzt wird; ebenfalls für eine politische Einschätzung *Huster*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 51 (70).

<sup>364</sup> So auch für das Grundgesetz und die Zeit der Weimarer Verfassung: v. *Campenhausen*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 47 (63).

So wurden die Trennungsgebote unter den Diktaturen des NS-Regimes und der DDR genutzt, um die Religion aus dem öffentlichen Bereich zu verdrängen.<sup>365</sup> Gleichwohl ist der Religionsunterricht für viele gläubige Eltern und Schüler eine willkommene Integration von Glaubensangelegenheiten in den Schulunterricht.

Diese Auffassung wird ebenfalls durch die Argumentation im Kopftuchverbotsfall<sup>366</sup> bestätigt. So führen die unterschiedlichen Ansichten des Urteils sowie der abweichenden Meinung<sup>367</sup> aus, dass der Landesgesetzgeber einen Spielraum in der Festlegung seiner Neutralität (hier im Sinne der Trennung zwischen dem Glauben der Lehrperson und der Institution Schule) hat.<sup>368</sup> Lässt er grundsätzlich keine religiösen Kleidungsmerkmale zu, so wird zwar der negativen Glaubensfreiheit der Schüler Raum gegeben.<sup>369</sup> Dies geschieht allerdings zu Lasten der Glaubensfreiheit des Lehrers, dessen berufliche Freiheit zudem bei einem als strikt empfundenen Glaubensgebot zusätzlich zur Glaubensfreiheit eingeschränkt ist.<sup>370</sup> Dieser Fall verdeutlicht, dass der Landesgesetzgeber nicht eindeutig eine höhere Freiheitsverwirklichung erreichen kann, indem er die Trennung strikt einhält oder sie lockert.

Daher lässt sich nicht abschließend entscheiden, ob der Normzweck der Verwirklichung der Religionsfreiheit durch eine Anwendung des Trennungsgebots auf inländische juristische Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung vergrößert oder verkleinert wird.

#### (e) Zusammenfassung

Aus dem reinen Trennungsgebot des Grundgesetzes lässt sich keine Entscheidung über die Frage ableiten, ob inländische juristische Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung grundrechtsberechtigt sind. Weder kann die organisatorische Verbindung zu einem anderen Staat an sich den Frieden zwischen den Religionen beeinträchtigen, noch kann die größtmögliche Trennung der beiden Bereiche auch eindeutig einer erhöhten Verwirklichung der Religionsfreiheit zugeordnet werden. Somit wohnt dem Trennungsgebot kein über die Trennung von deutschem Staat und inländischen Religionsgemeinschaften hinausgehender

---

<sup>365</sup> *V. Campenhausen*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 47 (63, 68 ff.).

<sup>366</sup> BVerfG – 1 BvR 471/10 – 1 BvR1181/10 – vom 27.01.2015.

<sup>367</sup> BVerfG – 1 BvR 471/10 – 1 BvR1181/10 – vom 27.01.2015, Abweichende Meinung des Richters Schluckebier und der Richterin Herrmanns.

<sup>368</sup> BVerfG – 1 BvR 471/10 – 1 BvR1181/10 – vom 27.01.2015, Rn. 102, 110. Hier wird der Unterschied zwischen einem unterschiedlichen Maß an Kooperation und der eindeutigen Verpflichtung zu Nichtidentifikation nochmals deutlich. Siehe auch: Abweichende Meinung des Richters Schluckebier und der Richterin Herrmanns, Rn. 5 f.

<sup>369</sup> BVerfGE 108, 282 (301 f.); BVerfG – 1 BvR 471/10 – 1 BvR1181/10 – vom 27.01.2015, Rn. 103 f.

<sup>370</sup> BVerfG – 1 BvR 471/10 – 1 BvR1181/10 – vom 27.01.2015, Rn. 95 f.

Wert inne.

## (2) Neutralitätsgebot

Das Grundgesetz stellt für die Bundesrepublik Deutschland in Art. 140 GG i. V. m. Art. 136 I, 137 I WRV und Art. 4 I GG sowie dem Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 III, 33 III GG einen allgemeingültigen Grundsatz der religiösen und weltanschaulichen Neutralität auf.<sup>371</sup> Der Begriff Neutralität bezeichnet wörtlich „keines von beiden“ (aus: *ne utrum*, lat.).<sup>372</sup> Neutralität beinhaltet also ein Identifikationsverbot mit den einzelnen Religionen. Aus dieser Nichtidentifikation folgt die Nichteinmischung in kirchliche Angelegenheiten und letztendlich ein Gleichbehandlungsgebot gegenüber den Religionsgemeinschaften.<sup>373</sup> Dies drückt den Prozess der Nichteinmischung aus, im Gegensatz zum Zustand der Trennung. Als Ausdruck der Neutralität des Staates ist Staat und Religionsgemeinschaft eine Identifikation im personellen, sachlichen sowie organisatorischen Bereich untersagt.<sup>374</sup> Hierdurch wird gewährleistet, dass keine religiöse Gruppe einseitig gefördert oder benachteiligt<sup>375</sup> wird oder auch nur über ein staatliches Auftreten gegenüber dem einzelnen Bürger einen anderen Anschein ihm gegenüber zu erwecken vermag. Insofern handelt es sich bei Art. 137 I WRV um eine weitere Konkretisierung der Religionsfreiheit im Sinne des Minderheitenschutzes.<sup>376</sup> Religionsgemeinschaften werden durch den Staat gleich behandelt. Der Staat identifiziert sich nicht mit einer der Religionen.

Die Neutralitätspflicht des Staates drückt sich in der Formulierung aus, dass „durch die Ausübung der Religionsfreiheit [die staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten] weder bedingt noch beschränkt“ werden, Art. 136 I WRV. Staatsbürgerliche Rechte und Pflichten beinhalten das gesamte Rechtsverhältnis des Bürgers zum Staat.<sup>377</sup> Sie werden nicht bedingt, indem sie von einer Zugehörigkeit zu einer Religion unabhängig sind. Andererseits besteht auch keine Beschränkung insofern, als dass keine Entlassung aus den Pflichten durch eine bestimmte

---

<sup>371</sup> *V. Campenhausen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Art. 140 GG Rn. 15 ff.; *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Art. 140/137 WRV Rn. 2; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 140/137 WRV Rn. 14; *Bayer*, Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit, 59.

<sup>372</sup> Vgl. auch: *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 159.

<sup>373</sup> *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 159; nennt diese drei Begriffe auch zusammen: *Heckel*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 589 (594).

<sup>374</sup> *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 180; *Bayer*, Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit, 72.

<sup>375</sup> *Bayer*, Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit, 72 f.

<sup>376</sup> *Bayer*, Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit, 73.

<sup>377</sup> *Ehlers*, in: Sachs (Hrsg.), Art. 136 WRV i.V.m. Art. 140 GG Rn. 4; vgl. *Germann*, in: BeckOK, Art. 140 GG Rn. 11 – es besteht ein „normales“ Diskriminierungsverbot.

Religionszugehörigkeit besteht, sowie kein Entzug von Rechten zum Nachteil religiöser Minderheiten.<sup>378</sup> Somit kann der Staat die Religion nicht als Kriterium für eine Unterscheidung des Rechtsverhältnisses zu einzelnen Bürgern heranziehen.

Aus der Säkularisierung heraus hat der Staat gegenüber der Religion einen Souveränitätsanspruch gewonnen. Nicht als Macht über die Religion, sondern als neutraler Vermittler zwischen den Religionen kann er seine eigenständige Rolle gegenüber der Gesellschaft behaupten.<sup>379</sup> Die Gesellschaft im Staat erlangt eine Garantie für innerstaatlichen Frieden vor den Religionskonflikten.<sup>380</sup>

#### (a) Nichtidentifikation

Letztendlich kann das Neutralitätsgebot des Staates nicht als Verdrängung von Religion aufgefasst werden, sondern vielmehr als Raum, den die Gesellschaftsmitglieder mit ihren individuellen Vorstellungen ausfüllen müssen.<sup>381</sup> So bedeutet dieses Prinzip in erster Linie Nichtidentifizierung<sup>382</sup>. Der Staat darf sich keine der vertretenen Positionen zu eigen machen oder privilegieren.<sup>383</sup> Eine solche Handlungsweise wäre stets mit der Beschränkung der Freiheit von Bürgern verbunden, da der Staat sich nicht mit einer Position identifizieren kann, ohne andere Positionen zu verdrängen.<sup>384</sup>

Dieses Verständnis hat sich aus dem Institutionsgedanken des Staates herausgebildet. Soll dieses Gebilde als eigenes bestehen, so muss der Kreis der im Rahmen der Institution Verantwortlichen sich nicht als Personen, sondern als Amtsträger verstehen, um die angestrebte Abstraktionsebene zu schaffen.<sup>385</sup> Diese Entpersonalisierung der Herrschaft steht ganz im Sinne der Gleichbehandlung, wie sie im Grundgesetz durch Art. 3 GG und durch das allgemeine Rechtsstaatsprinzip zum Ausdruck kommt. Der Staat benötigt gerade keine

---

<sup>378</sup> Bayer, Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit, 65 f.

<sup>379</sup> Depenheuer, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 9 (17).

<sup>380</sup> Depenheuer, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 9 (17); Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 167.

<sup>381</sup> V. Campenhausen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Art. 140 GG Rn. 19; so auch Kästner, in: Bonner Kommentar GG, Art. 140 GG Rn. 274.

<sup>382</sup> Begriff von Herbert Krüger, Allgemeine Staatslehre, 178 ff. Dort auch die gesamte Herleitung und Bedeutung des Begriffs.

<sup>383</sup> Morlok, in: Dreier (Hrsg.), Art. 140/137 WRV Rn. 18; Kästner, in: Bonner Kommentar GG, Art. 140 GG Rn. 265; Brenner, in: Staat und Religion, 264 (270 f.).

<sup>384</sup> Krüger, Allgemeine Staatslehre, 181; die Nichtidentifikation ist jedoch nicht gleichbedeutend mit einer Ablehnung der einzelnen Meinungen: v. Campenhausen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Art. 140 GG Rn. 19 ff., 24, der ausführt, eine radikal verstandene Neutralität führe zur Bevorzugung des Atheismus, vgl. auch Krüger, Allgemeine Staatslehre, 49 Fn 104; Brenner, in: Staat und Religion, 264 (270 f.).

<sup>385</sup> Hierzu: Krüger, Allgemeine Staatslehre, 168 ff., 174.

Identifizierung, um die unter ihm vereinten Bürger ihrer Gemeinsamkeit zu versichern. Im Gegenteil hilft er über Unstimmigkeiten dieser Natur durch seine bloße Existenz als Institution hinweg.<sup>386</sup> Erst mittels dieser Loslösung des Staates von einer Ideologie oder Religion befreit sich der Staat aus der Notwendigkeit, eine solche nach innen und nach außen zu verfechten und für diese einzutreten. Der Staat hat nicht die Aufgabe, nach religiöser Wahrheit zu suchen oder sie durchzusetzen. Er hat nicht einmal die Legitimation, endgültig über sie zu entscheiden.<sup>387</sup> Aus der Überlagerung von Staat und Gesellschaft<sup>388</sup> ergibt sich die Möglichkeit, den Besonderheiten des Einzelnen Raum zu geben, anstatt durch die Erhebung einer einzelnen Besonderheit in den Staatszweck, diese auszuschließen und mit dem Ausschluss eine Aufgabenstellung für den Staat gefunden zu haben, die ihn von anderen Betätigungen ablenkt.<sup>389</sup>

Zweck der Nichtidentifikation des Staates mit einer Religion ist die Friedenssicherung. Frieden zwischen den Religionen kann ein Staat nur schaffen, wenn mit der Zugehörigkeit zu einer Anschauung keine weltliche Macht verbunden ist. Nur dann bleibt die Religion sinnstiftend.

Als Beispiel für das Trennungsgebot einhaltende, jedoch gegen die Neutralitätsverpflichtung verstoßende Staaten mögen das NS-Regime oder die DDR-Diktatur gelten.<sup>390</sup> In beiden Regimes gab es das Verbot der Doppelmitgliedschaft in staatlichen Ämtern und einer Kirche. Die Trennung von Kirche und Staat wurde (in Verstoß gegen das Trennungsgebot) durch staatliche Stellen überwacht und diente der Verdrängung von Religion. Der Staat hatte dabei das Ziel vor Augen, die Religion durch eine eigene staatliche Ideologie zu ersetzen. Somit handelt er in einer Weise, in der eine bestimmte Weltanschauung mindestens bevorzugt wird, also nicht neutral.<sup>391</sup>

#### (b) Parität

Der Staat muss alle Religionen gleich behandeln. Die Gleichbehandlung von Religionsgemeinschaften ist Teil des staatlichen Neutralitätsgebots und ist in der Verfassung nach der Maßgabe der Art. 3 III, 33 II, III, 4 I, II, 140 GG i.V.m. Art. 136 I, II, 137 II - IV, V

---

<sup>386</sup> Krüger, Allgemeine Staatslehre, 179.

<sup>387</sup> Krüger, Allgemeine Staatslehre, 760 ff., 762.

<sup>388</sup> Vgl. Krüger, Allgemeine Staatslehre, 341 ff.; anders: Fischer, Trennung von Staat und Kirche, 182 f.

<sup>389</sup> Krüger, Allgemeine Staatslehre, 350, 762.

<sup>390</sup> V. Campenhausen, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 47 (69 f., 70).

<sup>391</sup> V. Campenhausen, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 47 (69 f., 70).

1, 2, VI, VII, 138 I, II, 139, 141 WRV und Art. 7 III, IV GG geregelt.<sup>392</sup> Da Kooperationen von Staat und Religionsgemeinschaften in bestimmten Bereichen durch das Grundgesetz vorgesehen sind, drückt sich die Gleichbehandlung vor allem in diesen Bereichen der Zusammenarbeit aus. Die Zusammenarbeit mit dem Staat bedeutet eine Privilegierung gegenüber anderen Religionsgemeinschaften. Daher muss sie nach objektiven Kriterien erfolgen. Die verteilende Gleichberechtigung des Staates heißt daher in diesem Zusammenhang Parität. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Kopftuch ist eher von einer „offene[n] und übergreifende[n], die Glaubensfreiheit für alle Bekenntnisse gleichermaßen fördernde[n] Haltung“ auszugehen.<sup>393</sup> Dass diese Privilegierungen für alle Religionen zugänglich sind,<sup>394</sup> ist auf die Religionsfreiheit zurückzuführen. Die grundsätzliche Trennung von Staat und Kirche ist es jedoch, die eine solche Parität erst möglich macht.<sup>395</sup>

Eine paritätische Gleichbehandlung ist letztendlich jedoch keine schematische Gleichbehandlung.<sup>396</sup> Eine an sachliche Kriterien gebundene Förderung kann für einzelne Religionsgemeinschaften unterschiedlich groß ausfallen. Sie darf sich jedoch nicht inhaltlich an den unterschiedlichen Religionen orientieren.<sup>397</sup> Eine unterschiedliche Behandlung nach dem Maßstab der Religionszugehörigkeit ist also nicht paritätisch.<sup>398</sup> Daher besteht ein institutionell ausgerichtetes Staatskirchenrecht, zu dem jedoch alle Religionsgemeinschaften Zugang haben, wenn sie bestimmte sachliche Kriterien erfüllen.<sup>399</sup>

### (c) Verhältnis von Staat und Gesellschaft

In dem Verhältnis von Staat und Gesellschaft spiegelt sich die Trennung oder Verbundenheit von Staat und Kirche.<sup>400</sup> Eine Definition der Gesellschaft erfolgt als Abgrenzung zum Staat.<sup>401</sup>

---

<sup>392</sup> Zusammenstellung bei: *Heckel*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 589 (590); *Schrooten*, Gleichheitssatz und Religionsgemeinschaften, 36, 39 stellt klar, dass sich inhaltlich Gleichheitssatz und religionsverfassungsrechtliche Parität decken; die grundrechtliche Dimension der Parität mitsamt dem Anspruch auf Teilhabe wird näher beschrieben unter II. 1. e) Teilhabe als derivatives Leistungsrecht S. 28.

<sup>393</sup> BVerfGE 108, 282 (300).

<sup>394</sup> *Vosgerau*, Freiheit des Glaubens und Systematik des Grundgesetzes, 107, 108.

<sup>395</sup> So auch: *Heckel*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 589 (598).

<sup>396</sup> BVerfGE 19, 129 (134); *Heckel*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 589 (609).

<sup>397</sup> *V. Campenhausen*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 47 (76).

<sup>398</sup> *Heckel*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 589 (593).

<sup>399</sup> *V. Campenhausen*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 47 (76 f.); genauer in Bezug auf Kooperationen später unter III. 3. c) Staatliche Grenze für geschriebene und ungeschriebene Voraussetzungen von Kooperationen, S. 106.

<sup>400</sup> Vgl. *Hollerbach*, in: Trennung von Kirche und Staat, 21 (22 f.); *Meyer*, in: Das Verhältnis von Staat und Kirche, 75 (91); so auch die These von *Riedel*, in: Muslim Organisations and the State, 22 (32).

<sup>401</sup> *Isensee*, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (25), 104 (113).

In diesem Zusammenhang ist der vielzitierte Ausspruch Ernst-Wolfgang Böckenfördes aufzugreifen, der Staat lebe von Voraussetzungen, die er selbst nicht schaffen könne<sup>402</sup>. Der Staat ist also nicht identisch mit der Gesellschaft, tritt mit ihr jedoch in Wechselwirkung. Die einzelnen in ihm lebenden Menschen müssen die vom Staat gewährten Freiheiten durch eigene Wertvorstellungen ausfüllen. Wenn der Staat diese moralische und kulturelle Gemeinschaftlichkeit selbst erzwingt, verstößt er gegen die ihm auferlegte Neutralitätsverpflichtung.<sup>403</sup>

Weil der Staat als Freiheit Gewährleistender nicht dazu in der Lage ist, diese auszufüllen, sind gesellschaftlich gewachsene Institutionen, die auch die von Staats wegen verkörperten Werte pflegen, eine willkommene Hilfe, um diese Wertegebundenheit in der Gesellschaft am Leben zu halten.<sup>404</sup> Der Staat ist auf die Kirche als gesellschaftlichen Träger angewiesen, um die Religion als kulturellen Raum der Gesellschaft zu schützen.<sup>405</sup>

Religion ist ein wichtiger Teil der Gesellschaft.<sup>406</sup> Religionsgemeinschaften übernehmen im sozialen Bereich mehrere Aufgaben. Sie betreiben religiöse Dienste in Institutionen.<sup>407</sup> Sie unterhalten mehrere soziale Einrichtungen.<sup>408</sup> Die Kirchen nehmen insbesondere eine große soziale Verpflichtung wahr. So unterhalten sie z.B. die Diakonien und verantworten eine Seelsorge für Gefängnisinsassen.<sup>409</sup> Letztendlich spenden sie Seelenheil und wirken identitätsstiftend für die Individuen in der Gesellschaft. Als Institutionen übernehmen sie auch die wichtige Aufgabe, Kritik an Staat und Gesellschaft zu üben, und besitzen zudem eine Mittlerfunktion zwischen beiden. Ein Zugehörigkeitsgefühl zur Gesellschaft findet seinen Weg auch über die traditionellen Religionen, die in der Geschichte des Landes verwurzelt sind.<sup>410</sup> Religion stiftet Sinn innerhalb der Ordnung.

---

<sup>402</sup> Böckenförde, Religionsfreiheit: die Kirche in der modernen Welt, 113, 166.

<sup>403</sup> Badura, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 211 (225).

<sup>404</sup> Hillgruber, in Zwischen Säkularität und Laizismus, 103 (114); vgl. auch: Classen, Religionsrecht, Rn. 123; Czermak, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 170, 175, der nochmals auf die allgemeine und nicht spezifisch kirchenbezogene Bedeutung des Ausspruchs verweist; v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 356.

<sup>405</sup> Marx, in: Das Verhältnis von Staat und Kirche, 140 (152); Hillgruber, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 103 (114); zur Dogmatik der Kategorie der Verfassungserwartung: Isensee, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (25), 104 (118 ff.).

<sup>406</sup> Die folgenden Bereiche sind z.T. den Ausführungen bei Isensee, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (25), 104 (123 ff.) entnommen.

<sup>407</sup> Wie das Friedhofswesen, religiöse Krankenhäuser und Kindergärten.

<sup>408</sup> In der Sozialhilfe, Jugendwohlfahrt, im Gesundheitswesen, in der Denkmalpflege und in der Entwicklungshilfe.

<sup>409</sup> Dulige, in: Das Verhältnis von Staat und Kirche, 57 (62, 69).

<sup>410</sup> Isensee, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (25), 104 (106).

#### (d) Anwendungsbereich

Auch das Neutralitätsgebot bezieht sich, ausgehend vom Wortlaut, auf den deutschen Staat. „Die bürgerlichen und staatsbürgerlichen Rechte und Pflichten“ aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 136 I WRV sind die Rechte und Pflichten, die dem deutschen Staat gegenüber bestehen. Auch die Grundrechtsbindung an Art. 3 GG gilt nach Art. 1 III GG unmittelbar nur für den deutschen Staat. Historisch geht das Neutralitätsprinzip aus dem Trennungsgebot hervor und adressiert mithin ebenso den Staat als Verpflichteten.

#### (e) Rechtscharakter

Zunächst liegt auch der Neutralitätspflicht ein ordnender Gedanke zu Grunde.<sup>411</sup> Neutralität kann entweder eingehalten werden, oder nicht.<sup>412</sup> Die Ausnahmen des Grundgesetzes sind keine Ausnahmen von der Neutralitätsverpflichtung, sondern Ausnahmen des Trennungsgebots.<sup>413</sup> Sie berühren die Neutralitätspflicht nicht. Der Staat muss sich durchgehend neutral verhalten und darf sich mit keiner Religion identifizieren und keine Religion bevorzugen.

Das Neutralitätsgebot umfasst sowohl Nichtidentifikation wie auch Parität. Mithin ist der objektive Zustand der Nichtidentifikation in einem objektiv-ordnenden Rechtscharakter des Neutralitätsgebots wiedergegeben.<sup>414</sup> Die Verpflichtung zu paritätischer Gleichbehandlung findet ihre Entsprechung in einem subjektiven Anspruch der Religionsgemeinschaften, der sich auf Art. 4 m. Art. 3 I, III GG stützt.<sup>415</sup>

Zu fragen ist also, ob dem Prinzip der Neutralitätspflicht ein eigener Wert innewohnt. Wie bisher aufgezeigt, muss dabei untersucht werden, ob das Prinzip auch dann friedensstiftend wirkt, wenn ausländische Staatenbeteiligung an inländischen Religionsgemeinschaften unterbunden wird. Zudem muss ein Mehrwert des Identifikationsverbots und der Gleichbehandlung nach dem Grad der Freiheitsverwirklichung des Grundrechts der Religionsfreiheit bestimmt werden.

---

<sup>411</sup> So auch *Winter*, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 68.

<sup>412</sup> *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 169; jedoch im Widerspruch zur Aussage in Rn. 168, nach der Werturteile (also nicht-neutrales Verhalten) „vermieden werden [sollen], soweit das möglich ist“ (Hervorhebung nicht im Original).

<sup>413</sup> *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 165.

<sup>414</sup> *Heckel*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 589 (591).

<sup>415</sup> *Heckel*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 589, (591 f.).

(α) Religionsfrieden

Maßgebliches Ziel der Nichtidentifikation des Staates ist es, Frieden zwischen den Religionen innerhalb seines Herrschaftsgebietes zu stiften.<sup>416</sup> Fraglich ist also, ob der Staat um des Friedens zwischen den Religionsgemeinschaften willen eine ausländische Staatenbeteiligung unterbinden sollte. Inwiefern kann die Verbindung zu einem anderen Staat den Frieden zwischen den Religionsgemeinschaften und unter den verschiedenen Religionsangehörigen stören? Eine ausländische Staatenbeteiligung stiftet zumindest nicht per se Unfrieden zwischen den Religionsgemeinschaften,<sup>417</sup> da mit ihm im Grunde keine Privilegierung einhergeht.

Die Verbindung inländischer juristischer Personen mit einem ausländischen Staat kann zunächst unterschiedlich ausgestaltet sein. So muss eine personelle oder strukturelle Verbindung nicht zwangsläufig dazu führen, dass einer Religionsgemeinschaft dadurch Vorteile gegenüber anderen inländischen Religionsgemeinschaften entstehen. Der Einfluss des ausländischen Staates auf die Religionsausübung in Deutschland ist bereits dadurch begrenzt, dass sich dessen Herrschaftsgewalt nicht auf das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland erstreckt. Strukturelle Vor- oder Nachteile entstehen den Religionsgemeinschaften auf dem Gebiet Deutschlands durch den deutschen Staat, der hier die Herrschaftsgewalt innehat. Somit kann eine Staatenverbindung an sich nicht als gegen den Normzweck der Friedenssicherung zwischen den Religionen gerichtet gesehen werden. Im Hinblick auf die Friedenssicherung wird das Neutralitätsprinzip also nicht auf inländische juristische Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung angewandt. Diese sind grundrechtsberechtigt.

Dieses grundsätzliche Ergebnis kann jedoch in einer Grundrechtsabwägung ggf. korrigiert werden. Auf dieser zweiten Ebene kommt es also darauf an, ob eine Staatsverbindung zu grundgesetzwidrigen Verhaltensweisen führt. Wird der Staatseinfluss in einer die Parität zwischen den Religionsgemeinschaften verletzenden Weise genutzt, so liegt in der Tat eine Störung des Friedens zwischen den Religionen vor. Dieser Missbrauchsfall ist allerdings im Einzelnen zu bestimmen. Kooperationen, die der Staat mit Religionsgemeinschaften eingeht, dürfen nicht unmittelbar von der Tatsache oder den Auswirkungen einer ausländischen Staatenbeteiligung abhängen. Die genaue Bestimmung erfolgt als Grundrechtsabwägung zwischen den beteiligten Grundrechtsträgern.<sup>418</sup>

---

<sup>416</sup> *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 140 GG Rn. 37; *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 35; *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, 84; *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 159, 168.

<sup>417</sup> So auch: *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, 92.

<sup>418</sup> Siehe hierzu die Ausführungen unter III 2. Missbrauchsgefahr durch strukturelle Diskriminierung S. 85.

### (β) Freiheitsverwirklichung

Die Gleichbehandlung der Religionsgemeinschaften durch den Staat ist auch ein Mittel der Förderung der Religionsfreiheit.<sup>419</sup> Religionsgemeinschaften wirken freiheitsverwirklichend für ihre Mitglieder. Wenn die Religionsgemeinschaft allerdings aus bestimmten Gründen, die mit der Verbindung zu einem ausländischen Staat zusammenhängen, Teile der Religionsanhänger von dieser Freiheitsverwirklichung ausschließt, so besteht die Gefahr einer strukturellen Diskriminierung.

### (f) Zusammenfassung

Im Ergebnis ist also festzuhalten, dass Religionsfreiheit und die Intensität der Verbindung oder Trennung von Kirche und Staat voneinander unabhängig sind. Religionsfreiheit kann auch bei gleichzeitigem Bestehen einer Staatskirche gewährt werden. Dem Verbot der Staatskirche in Verbindung mit den Vorschriften zu zulässigen Kooperationen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften wohnt somit ein rein ordnender Gedanke inne. Dieser kann nicht auf Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung übertragen werden.

Der Mehrwert der Nichtidentifikation kann in der Friedenssicherung liegen und darin, die Religionsfreiheit zu vertiefen. Da über Letzteres jedoch nicht abschließend entschieden werden kann, bleibt es auf der einen Seite dem Gesetzgeber und auf der anderen Seite der Religionsgemeinschaft selbst überlassen, über das Ob und Wie ihrer Zusammenarbeit zu bestimmen.

## (3) Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften

### (a) Inhalt

Das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften ergibt sich aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 III WRV und erlaubt es den Religionsgemeinschaften, ihre eigenen Angelegenheiten ohne den Einfluss des Staates zu ordnen und zu verwalten. Diese Berechtigungen erstrecken sich insbesondere auf Rechtsetzung („Ordnung“), die Anwendung und Durchsetzung eigenen Rechts sowie die Leitung und Organisation der Religionsgemeinschaft („Verwaltung“) und

---

<sup>419</sup> *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 140 GG Rn. 36; *Heckel*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 589 (601).

die interne Konfliktlösung mit dem dazugehörigen Verfahren („Rechtsprechung“).<sup>420</sup>

Vom reinen Trennungsgebot und der Neutralitätsverpflichtung des Staates ist das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen gesondert zu betrachten. Während die Neutralitätspflicht des Staates vorschreibt, dass dieser sich geistliche Einsichten nicht zu Eigen macht, gebietet das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, dass der Staat sich nicht in die inneren Angelegenheiten der Kirche einmischen darf, gleich ob sie religiös sind oder nicht.<sup>421</sup> Dieses Selbstbestimmungsrecht ist eine notwendige Ergänzung des Trennungsprinzips. Denn ein absolutes Trennungssystem ist denkbar, bei dem der Staat dennoch durch Aufsicht über die Kirchen erheblich auf die Angelegenheiten der Kirchen zugreift und ihnen Strukturen aufzwingt.<sup>422</sup> Das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften verhindert, dass der in religiösen Fragen „inkompetente“ Staat inhaltlich religiöse Kriterien für seine Beurteilung anlegt.<sup>423</sup> Ihm verbleibt nur die Möglichkeit der Plausibilitätskontrolle.<sup>424</sup>

Das Recht der Religionsgemeinschaften auf Selbstbestimmung leitet sich nicht von einem Zugeständnis an Macht durch den Staat ab, es besteht originär.<sup>425</sup> Es gilt für alle Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften, gleich welche Rechtsform sie haben oder welche Rechte sie besitzen.<sup>426</sup> Auch die ihnen angeschlossenen „religiösen Vereine“, die unter kirchlicher Leitung spezifische Aufgaben übernehmen, haben an dem Recht der Religionsgemeinschaften auf Selbstbestimmung teil.<sup>427</sup>

Das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften folgt unmittelbar aus dem Recht der Religionsfreiheit selbst.<sup>428</sup> Es obliegt der Religionsgemeinschaft selbst, ihre „inneren Angelegenheiten“ zu bestimmen.<sup>429</sup> Diese Definition darf weder objektiv,<sup>430</sup> noch durch den

---

<sup>420</sup> Muckel, in: Berliner Kommentar GG, Art. 140/137 WRV Rn. 32 f.; v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 101; Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 179 ff.

<sup>421</sup> Winter, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 170 f.

<sup>422</sup> Am Beispiel von Frankreich: v. Campenhausen, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 47 (63, 67); v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 105.

<sup>423</sup> Towfigh, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 35; Morlok, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 333 spricht zutreffend vom „wahrheitsunfähigen Staat“.

<sup>424</sup> BVerfGE 24, 236 (247 f.); 108, 282 (298 f.); BVerfG – 1 BvR 471/10 – 1 BvR1181/10 – vom 27.01.2015, Rn. 86; Towfigh, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 35.

<sup>425</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 102; Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 179.

<sup>426</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 99; Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 172; Winter, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, S. 168.

<sup>427</sup> Winter, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 171 f.; wie bspw. Diakonien oder kirchliche Krankenhäuser.

<sup>428</sup> BVerfGE 12, 1 (4); 41, 65 (84); 72, 278 (294); 74, 244 (255); 102, 370 (394): „Mangels Einsicht und geeigneter Kriterien darf der neutrale Staat im Bereich genuin religiöser Fragen nichts regeln und bestimmen.“.

<sup>429</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 103; Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 182; daraus zieht Winter, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 170 folgerichtig die

Staat<sup>431</sup> vorgenommen werden.<sup>432</sup> Letzteres wäre zudem ein Verstoß gegen das Neutralitätsgebot des Staates, der sich hiermit die Kenntnis über das religiös „Wahre“ anmaßte.<sup>433</sup> Im Einzelnen werden folgende Bereiche als Garantien der Selbstbestimmung übereinstimmend genannt: Lehre und Kultus, die freie Ämterverleihung, die Erziehung und Ausbildung von Geistlichen, die Bestimmung über Rechte und Pflichten von Mitgliedern, das kirchliche Dienst- und Arbeitsrecht, die Vermögensverwaltung sowie die karitative Tätigkeit der Religionsgemeinschaften.<sup>434</sup> Diese Bereiche weisen einen ausschließlichen, überwiegenden oder zumindest teilweisen Bezug zu innerkirchlichen Angelegenheiten auf. Dort, wo eine Wirkung auch im weltlichen Bereich eintritt, besteht eine geteilte Aufmerksamkeit von Staat und Religionsgemeinschaft.<sup>435</sup> Das ist insbesondere in den Bereichen der übertragenen Hoheitsgewalt der Fall.<sup>436</sup>

#### (b) Schranken

Das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften unterliegt der Schranke des „für alle geltenden Gesetzes“ aus Art. 137 III 1 WRV. Mittlerweile herrscht Konsens darüber, dass dies ein qualifizierter Gesetzesvorbehalt ist, der nur allgemeine Gesetze für eine Einschränkung des Selbstbestimmungsrechts genügen lässt.<sup>437</sup> Nicht ausreichend sind

---

Konsequenz, dass das Selbstbestimmungsrecht wie eine Institutsgarantie zu behandeln sei; *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 184, 187; *Borowski*, Die Glaubens- und Gewissensfreiheit des Grundgesetzes, 597 f. bezeichnet dies als Abhängen der Reichweite.

<sup>430</sup> So aber noch BVerfGE 18, 385 (387).

<sup>431</sup> So bereits Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs Anm. 4 zu Art. 137 WRV, 635 f.; davor noch II. Teil, *Elfte Titel Von den Rechten und Pflichten der Kirchen und geistlichen Gesellschaften*, §§ 13, 14 PreußALR: „§ 13 Grundsatz. Jede Kirchengesellschaft ist verpflichtet, ihren Mitgliedern Ehrfurcht gegen die Gottheit, Gehorsam gegen die Gesetze, Treue gegen den Staat, und sittlich gute Gesinnungen gegen ihre Mitbürger einzuflößen. § 14 *Unerlaubte Kirchengesellschaften*. Religionsgrundsätze, welche diesem zuwider sind, sollen im Staate nicht gelehrt, und weder mündlich, noch in Volksschriften, ausgebreitet werden.“ zitiert nach *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (698).

<sup>432</sup> BVerfGE 46, 73 (86 f.); 53, 366 (391 ff.); 57, 220 (242); 70, 138 (162); v. *Campehausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 103; *Heckel*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 589 (622); *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (698 f.).

<sup>433</sup> *V. Campehausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 103; *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 184.

<sup>434</sup> *V. Campehausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 104 ff.; *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 186 ff.

<sup>435</sup> *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 192; v. *Campehausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 102, 105.

<sup>436</sup> *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 180; Spricht hierbei von Autonomie: v. *Campehausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 102.

<sup>437</sup> *V. Campehausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 107; Nicht ganz deutlich, ob hiermit nur verfassungsrechtliche Güter gemeint sein können: *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 205, vgl. Rn. 203/204 und 208; dies gilt auch nach den neueren Bestrebungen, hieraus einen einfachen Gesetzesvorbehalt für das Grundrecht der Religionsfreiheit zu konstruieren, vgl. *Walter*, Religionsverfassungsrecht, 514 ff.

hingegen Sondergesetze, die eine bestimmte Religion gezielt benachteiligen.<sup>438</sup> In der Abwägung muss zudem eine von der gegenseitigen Wechselwirkung geprägte Güterabwägung stattfinden.<sup>439</sup> Diese Methodik ist aus der von der Rechtsprechung entwickelten Dogmatik zu Art. 5 GG entnommen.<sup>440</sup> Danach muss das die Selbstbestimmung einschränkende Gut stets im Licht der Selbstbestimmung ausgelegt werden.<sup>441</sup>

### (c) Anwendungsbereich

Das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften umfasst auch die Möglichkeit der Religionsgemeinschaften, sich einer Bindung an gewisse hoheitliche Prinzipien des Grundgesetzes zu entledigen. Als Besonderheit gegenüber den anderen staatskirchlichen Vorgaben des Grundgesetzes ist der Adressat der Regelung hier die Religionsgemeinschaft, die das Recht hat, sich gegen äußere Einflüsse zu wehren.

Zu diesen Einflüssen zählt das Grundgesetz über die Handlungsweisen des Staates hinausgehend auch die Vorgaben aus der Verfassung selbst. Da die Religionsgemeinschaften ihre Konstitution und ihren Einfluss auf ihre Mitglieder zumindest im innersten Kernbereich nicht auf staatliche Hoheitsgewalt zurückführen, sind sie auch nicht an Vorgaben für dessen Ausführung gebunden.<sup>442</sup> Insbesondere zwei Fragen werden hier gestellt: Ist eine Religionsgemeinschaft an das Demokratieprinzip gebunden? Und ist sie grundrechtsverpflichtet?

Über die erste Frage, ob die Möglichkeit besteht, auch eine autoritär, also nicht demokratisch, konstituierte Gemeinschaft zu bilden, herrscht weitgehend Einigkeit.<sup>443</sup> Das Recht der Religionsgemeinschaft auf die eigenständige Gestaltung ihrer Ordnung umfasst auch die Freiheit, selbst zu entscheiden, wie die Mitglieder oder Anhänger der Religion an der Gemeinschaft beteiligt werden.<sup>444</sup> Auch das Bundesverfassungsgericht anerkennt dieses Recht im Hinblick auf die Tatsache, dass Mitglieder oder Anhänger der Religion der

---

<sup>438</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 111; Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 202, 204; Winter, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 185.

<sup>439</sup> BVerfGE 53, 366 (404); Czermak, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 184; Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 203; Winter, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 184.

<sup>440</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 102; Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 203.

<sup>441</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 112.

<sup>442</sup> V. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 114.

<sup>443</sup> Zur Frage: v. Campenhausen/de Wall, Staatskirchenrecht, 114; Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 175 f., 187, 211.

<sup>444</sup> Jeand'Heur/Korioth, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 175, 211.

Religionsgemeinschaft freiwillig angehören und diese verlassen können, wenn sie mit einer nicht-demokratischen Ordnung nicht einverstanden sind.<sup>445</sup> Das Gebot demokratischer Ordnungsstrukturen sei, wenn auch gesellschaftlich anerkannt, in jedem Fall der weltlichen Sphäre zuzurechnen.<sup>446</sup>

Schwieriger und zugleich für die aufgeworfene Fragestellung interessanter ist die Entscheidung, ob eine Grundrechtsbindung der Religionsgemeinschaften vorliegt. Grundsätzlich versagt es der Gedanke der Konfusion, dass Grundrechtsberechtigte zugleich grundrechtsverpflichtet sind.<sup>447</sup> Religionsgemeinschaften sind gegenüber dem Staat berechtigt, ihre inneren Angelegenheiten selbst zu bestimmen, müssen demnach ihren Anhängern oder Mitgliedern gegenüber die Grundrechte nicht beachten.

Dem stehen jedoch zwei Gründe entgegen: zum einen besteht eine Grundrechtsverpflichtung auch mittelbar über die Drittwirkung der Grundrechte. Diese objektive Funktion nehmen die Grundrechte auch im Verhältnis von Religionsgemeinschaften zu ihren Mitgliedern ein.<sup>448</sup> Zum anderen verbietet das Konfusionsverbot den Grundrechtsverpflichteten lediglich die Geltendmachung von Grundrechten gegenüber selbst Grundrechtsberechtigten.<sup>449</sup> In der Konstellation der Religionsgemeinschaft bedeutet dies zunächst nur, dass der Staat ihnen gegenüber keine Grundrechte einfordern kann. Die Grundrechtsberechtigung der Religionsgemeinschaften richtet sich also gegen den Staat, ihre Grundrechtsverpflichtung jedoch an die Angehörigen oder Mitglieder der Religionsgemeinschaft. Somit liegen hier zwei unterschiedliche Adressaten vor, weshalb eine Konfusion nicht gegeben ist.

Das Argument, dass eine Grundrechtsbindung an Art. 4 I GG für Religionsgemeinschaften gegenüber ihren Mitgliedern widersinnig sei,<sup>450</sup> verdeutlicht diese Konstellation. In Bezug auf die Religionsfreiheit ist die Religionsgemeinschaft nur Grundrechtsträger, ihre Mitglieder sind insofern mit ihr identisch.<sup>451</sup> Insofern besteht das Konfusionsverhältnis in der

---

<sup>445</sup> BVerfGE 83, 341; 102, 370 (395 f.) besagt jedoch, dass eine über die Rechtstreue hinausgehende Forderung nach Loyalität dem Trennungsgrundsatz und der Rechtssicherheit zuwiderlaufen würde. Anders noch: BVerwGE 105, 117; Gegen eine Bindung weiterhin: *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 175 m.w.N.

<sup>446</sup> *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 114; *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 211.

<sup>447</sup> *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 212.

<sup>448</sup> So auch *Weber*, § 19, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 573 (581); *Muckel*, in: Berliner Kommentar GG, Art. 140/137 WRV Rn. 77; *Winter*, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 194; *Heckel*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 589 (595) betont die Schutzpflicht des Staates im weltlichen Bereich.

<sup>449</sup> *Winter*, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 193; in der Argumentation vergleichbar: BVerfGE 102, 370 (395).

<sup>450</sup> Vgl. u.a. *Weber*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 573 (579); v. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 114; *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 212.

<sup>451</sup> Vgl. oben B. II. 2. a) Umfang des Schutzes der kollektiven und korporativen Religionsfreiheit S. 29.

Religionsgemeinschaft, die nicht gleichzeitig Religionsfreiheit in Anspruch nehmen kann und diese gewähren kann. Bspw. hinsichtlich einer Ungleichbehandlung, die nicht auf religiösen Erwägungen beruht, bleiben Grundrechtsträger und Grundrechtsgewährleistender jedoch getrennte Personen.<sup>452</sup>

Eine umfassende Grundrechtsbindung der Religionsgemeinschaft wäre eine Auflösung des Selbstbestimmungsrechts.<sup>453</sup> Freiheitsrechte können nur insofern beachtet werden, als sie nicht die inneren Angelegenheiten der Religionsgemeinschaft betreffen.<sup>454</sup> Auch staatliche Gleichheitsrechte bilden keinen adäquaten Maßstab, um die innere Ordnung der Kirchen zu gliedern.<sup>455</sup> Hier gilt das Argument der freiwilligen Selbstbeschränkung.<sup>456</sup> Eine Schranke des Selbstbestimmungsrechts bilden die Grundrechte also nur dort, wo die Religionsgemeinschaft selbst ihre inneren Angelegenheiten nicht betroffen sieht.<sup>457</sup> In diesen weltlichen Bereichen der Religionsführung gelten sie jedoch im gewohnten Maß der mittelbaren Drittwirkung auch gegenüber ihren Mitgliedern.<sup>458</sup>

Insbesondere in Bezug auf eine Ausübung hoheitlicher Gewalt liegt sogar die unmittelbare Grundrechtsbindung vor.<sup>459</sup> In diesen Fällen handelt es sich um eine vom Staat abgeleitete Hoheitsgewalt über die Mitglieder und Anhänger einer Glaubensrichtung.<sup>460</sup> Daher müssen hier die staatlichen Maßstäbe für eine hoheitliche Behandlung, also die Grundrechte, gelten.<sup>461</sup> Dies gilt sowohl für die Hoheitsgewalt, die aus dem Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft<sup>462</sup> herrührt, als auch für Kooperationen<sup>463</sup> zwischen

---

<sup>452</sup> So auch *Weber*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 573 (587).

<sup>453</sup> Gegen ein Geltung der Grundrechte außerhalb übertragener Hoheitsgewalt grundsätzlich: v. *Campanhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 114, m.w.N. in Fn. 98.

<sup>454</sup> Vgl. v. *Campanhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 114; ebenso *Winter*, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 195, der darauf hinweist, dass eine Freiheitsgewährung ins Leere liefe, wenn die Definition des zu schützenden Inhalts der Freiheitsausübung dem Staat überlassen würde.

<sup>455</sup> Vgl. v. *Campanhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 115.

<sup>456</sup> *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 213.

<sup>457</sup> Ähnlich, in Bezug auf die inneren Angelegenheiten: *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 213; *Weber*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 573 (587); daher weist *Winter*, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland 196 auf die Ausnahmeregelung der EU-Vorgaben zum Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz für Religionsgemeinschaften hin.

<sup>458</sup> Solche Bereiche werden auch bei *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 215 einer (allerdings unmittelbaren) Grundrechtsbindung unterworfen. Die jedoch unter dem Gedanken einer „Mindesthomogenität zwischen kirchlichem Handeln und Verfassungsrecht“ argumentieren.

<sup>459</sup> BVerfGE 19, 206 (215); *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 214; a.A. *Heckel*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 589 (595 f.).

<sup>460</sup> V. *Campanhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 115; *Weber*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 573 (585).

<sup>461</sup> V. *Campanhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 115; *Winter*, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 194.

<sup>462</sup> BVerfGE 102, 370 (388 f., 392); *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 215.

<sup>463</sup> Zur Unterscheidung von Status und Kooperation sowie deren Wechselwirkung: BVerfGE 102, 370 (396).

(d) Rechtscharakter

Auf das Selbstverwaltungsrecht können sich jene Religionsgemeinschaften berufen, die eine Beeinflussung des Staates unterbinden wollen. In Verbindung mit Art. 140 GG und der Religionsfreiheit gem. Art. 4 I, II GG kann dieses Recht als Grundrecht eingefordert werden.<sup>465</sup> Es handelt sich mithin um ein quasi selbstständiges subjektives Recht.<sup>466</sup>

Als klassisches Abwehrrecht richtet es sich primär gegen den deutschen Staat. Diesem ist die Einmischung in die inneren Angelegenheiten der Religionsgemeinschaft verboten. Aus der grundrechtsgerichteten Ausgestaltung erwächst jedoch zugleich eine Schutzverpflichtung des Staates. Der Staat muss die Religionsgemeinschaft auch vor der unzulässigen Einmischung Dritter schützen. Hierzu zählen auch Einflüsse ausländischer Staaten oder bspw. anderer Religionsgemeinschaften.<sup>467</sup>

Das Bundesverfassungsgericht entschied im Bahá'í- Urteil<sup>468</sup>, dass das verwandte Prinzip der Vereinsautonomie so auszulegen und anzuwenden sei, dass die Eigenschaft als religiöser Verein beachtet wird.<sup>469</sup> Ein unzulässiger Fremdeinfluss kann demnach nur unter zwei Gesichtspunkten vorherrschen: Zum einen bestimmen der Grad des Einflusses von außen sowie die Einflussbereiche die gewährte Unabhängigkeit der religiösen Vereinigung.<sup>470</sup> Zum anderen bestimmt das Ziel der Beeinflussung, also auch das Wesen des Beeinflussenden, ob diese als unzulässig angesehen werden muss.<sup>471</sup> Maßstab für das Greifen der staatlichen Schutzverpflichtung sind also der Umfang und die Zielrichtung des Einflusses. Der Vereinigung muss ein Mindestspielraum der selbstverantwortlichen Entscheidungen verbleiben.<sup>472</sup> Eine punktuelle Beeinflussung in der Finanzierung,<sup>473</sup> der Struktur oder der Organisation ist jedoch möglich. Dieser Einfluss muss jedoch zwingend religiös motiviert

---

<sup>464</sup> Zum Verhältnis der Religionsgemeinschaft und ihrer Mitglieder als Grundrechtsberechtigte zueinander auch B. III. 2. Missbrauchsgefahr, S. 85.

<sup>465</sup> *Muckel*, in: Berliner Kommentar GG, Art. 140 GG/137 WRV Rn. 28 f.

<sup>466</sup> *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 186.

<sup>467</sup> Zur Gegenüberstellung dieser beiden Seiten des Selbstbestimmungsrechts siehe unter B. III. 1. Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, S. 75.

<sup>468</sup> BVerfGE 83, 341.

<sup>469</sup> BVerfGE 83, 341 (362).

<sup>470</sup> BVerfGE 83, 341 (360).

<sup>471</sup> BVerfGE 83, 341 (360 f.).

<sup>472</sup> BVerfGE 83, 341 (359, 360).

<sup>473</sup> Bsp.: BVerfGE 83, 341 (362).

sein und von einer religiösen Instanz der Vereinigung ausgehen.<sup>474</sup>

Aus der umfassenden Deutungshoheit über die eigenen Angelegenheiten folgt somit, dass auch ein ausländischer Staateneinfluss grundsätzlich der Selbstbestimmung der Religionsgemeinschaften unterfällt. Erst, wenn eine dem Willen der Religionsgemeinschaft zuwiderlaufende Beeinflussung durch den ausländischen Staat erfolgt und diese einen Eingriff in das Grundrecht der Religionsfreiheit darstellt, ist ein Handeln des deutschen Staats zum Schutz der Religionsgemeinschaft vor dieser Beeinflussung überhaupt möglich. Gegen den ausdrücklichen Willen der Religionsgemeinschaft besteht nur dann eine Schutzpflicht, wenn der Einfluss des ausländischen Staates entweder umfassend ist, sodass keine Selbstbestimmung der Religionsgemeinschaft mehr verbleibt, oder wenn die Beeinflussung erkennbar nicht religiöser Natur ist und sie der Religionsgemeinschaft somit fremde Interessen auferlegt.<sup>475</sup> Dabei kann auch eine Rolle spielen, inwieweit der Staat in dem jeweiligen Ausland im Verhältnis zur Religion steht, bzw. ob er zur Formulierung religiöser Ziele in irgendeiner Weise ermächtigt ist.

#### (α) Religionsfrieden

Das Selbstbestimmungsrecht ist in seiner Zielrichtung eindeutig auf eine Erweiterung des Schutzzumfangs der Grundrechtsausübung ausgelegt. Da die Maximierung der Freiheitsbereiche stets Konflikte zwischen den einzelnen Freiheitsinhabern hervorrufen kann, bedarf es der beschriebenen Einschränkung zur Befriedung zwischen ihnen. Aus diesem Kontext heraus ist die Schranke des Selbstbestimmungsrechts auf Friedensstiftung ausgelegt, indem im Bereich der weltlichen Sphären der Wirkung der Religionsgemeinschaft die für alle geltenden Gesetze eingehalten werden müssen.<sup>476</sup>

#### (β) Freiheitsverwirklichung

Das Selbstbestimmungsrecht komplementiert die kollektive und korporative Religionsfreiheit. Nicht nur die beschriebene Abwehr von staatlichem Einfluss, sowie der Anspruch auf Schutz der Religionsgemeinschaft durch den Staat werden hiervon umfasst. Hinzu tritt die Freiheitsverwirklichung gegenüber ihren Mitgliedern und Angehörigen, religiös motiviert an

---

<sup>474</sup> BVerfGE 83, 341 (360 f.).

<sup>475</sup> BVerfGE 83, 341 (361).

<sup>476</sup> Daher die ausführliche Deutungsgeschichte zur Schranke, wiedergegeben in: *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 196, insbesondere Rn. 200; v. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 109.

der Gestaltung der Gesellschaft durch Eigeninitiative Teil zu nehmen.<sup>477</sup> Diese geht sogar so weit, dass der gesellschaftlichen Wirkung auf diesem Feld ein Vorrang gegenüber staatlichem Handeln eingeräumt ist.<sup>478</sup> Grundsätzlich gilt die Vermutung, dass diese spezifisch gesellschaftlichen Aufgaben solche sind, die von Teilen der Gesellschaft auch besser wahrgenommen werden können.

Nach einhelliger Auffassung ist das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften bezüglich einer Bestimmung der eigenen Angelegenheiten umfassend. Daher gehört auch die Entscheidung über das richtige Maß an Staatenbeteiligung in die Beurteilung des eigenen religiösen Selbstverständnisses der Religionsgemeinschaft.<sup>479</sup> Als unmittelbare Ausprägung der Religionsfreiheit spricht mithin auch die teleologische Interpretation hinsichtlich der Grundrechtsverwirklichung für eine Geltung des Selbstbestimmungsrechts nur gegenüber dem deutschen Staat. Gegenüber ausländischen Staaten gilt das Selbstbestimmungsrecht nur, wenn die Religionsgemeinschaft dies selbst geltend macht.

Auch die Subsidiarität staatlichen Handelns gegenüber gesellschaftlichen Trägern vermag hieran nichts zu ändern. Vor dieser Beurteilung steht jeweils die Überzeugung, dass Religionsgemeinschaften über die gesellschaftliche Ausgestaltung, gerade auch mit Hilfe eines ausländischen Staates, selbst bestimmen können. Wiederum hat der Staat nur die Regelungsgewalt hinsichtlich einer eigenen Beeinflussung der religiösen Tätigkeit. Mithin gilt die beschriebene Subsidiarität nur bezüglich des Handelns des deutschen Staates und aller inländischen Religionsgemeinschaften.

#### (e) Zusammenfassung

Das Selbstbestimmungsrecht beinhaltet die vollständige Deutungshoheit über den Inhalt innerreligiöser Angelegenheiten. Insofern richtet sich die abwehrrechtliche Dimension des Rechts gegen den deutschen Staat. Auch eine Schutzverpflichtung kann die Religionsgemeinschaft gegenüber Deutschland einfordern. Mindestvoraussetzung dafür ist jedoch, dass die Religionsgemeinschaft den ausländischen Staateneinfluss selbst als Eingriff in ihre Grundrechte empfindet und gegenüber dem deutschen Staat geltend macht.

---

<sup>477</sup> *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 192.

<sup>478</sup> *Jeand'Heur/Korioth*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Rn. 192.

<sup>479</sup> *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, 92.

#### (4) Zusammenfassung

Das staatskirchenrechtliche Trennungs- und Neutralitätsgebot schränkt die wesensmäßige Anwendbarkeit des Grundrechts ein. Ziel dieser Einschränkung ist dabei die größtmögliche Freiheitsverwirklichung für Grundrechtsträger der Religionsfreiheit sowie die Einhaltung des Religionsfriedens. Die in Deutschland vorliegende Form des Verhältnisses zwischen Staat und Kirche hebt sich von denen anderer Länder ab. Das Trennungsgebot unterscheidet es von der Staatsreligion. Die Öffnung des öffentlichen Bereichs für die Religion und die Bereitstellung staatlicher Infrastrukturen auch für die Religion bilden einen Gegensatz zum Laizismus.<sup>480</sup>

Für das Verhältnis von Staat und Religion zueinander muss der Staat drei wichtige Regeln einhalten: Der Staat ist nicht die Religion und umgekehrt. Der Staat bildet sich keine Meinung über die Religion. Und der Staat akzeptiert die Ansicht der Religion, solange sie sich auf sich selbst bezieht.

In Anwendung dieser drei Regeln kann kein besonderer Umgang mit Religionsgemeinschaften gefordert werden, die eine ausländische Staatenbeteiligung aufweisen. Die institutionelle Vorgabe an den Staat, getrennt von der Religion zu existieren, adressiert ausschließlich den deutschen Staat. Ansonsten würde er in Form von Vorgaben für die Religionsgemeinschaft unter Verstoß gegen die konkreten Ordnungsvorgaben des Grundgesetzes laizistisch handeln. Die Religion würde ausschließlich in den privaten Bereich zurückgedrängt und die Freiheitsverwirklichung somit eingeschränkt werden.

Die ordnende Vorgabe der Neutralitätsverpflichtung richtet sich ebenfalls nur an den deutschen Staat, um Religionsfrieden im deutschen Hoheitsgebiet herzustellen. Dieser Frieden ist nur dann potentiell gefährdet, wenn die Religionsgemeinschaft eine Monopolstellung innerhalb ihrer Religion einnimmt und dieses Ungleichverhältnis nutzt, um einzelnen Konfessionen Nachteile in ihrer Religionsausübung zu verschaffen. Dies muss im Einzelnen jedoch nachgewiesen werden und betrifft den Staat nur, soweit eine Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaft vorliegt.

Das Selbstverständnis der Religionsgemeinschaften schützt sie außerhalb solcher Kooperationen vor jeder staatlichen Einmischung in ihre Angelegenheiten. Der Staat muss dies hinnehmen und kann ohne konkreten Anlass keine andere Bewertung hinsichtlich der Schutzbedürftigkeit einzelner Konfessionen vornehmen. Verlangt eine Religionsgemeinschaft jedoch selbst, von ihrem ausländischen Staateneinfluss befreit zu werden, weil der

---

<sup>480</sup> *Towfigh*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, 24.

entsprechende Staat religionsferne Erwägungen in die Tätigkeit der Religionsgemeinschaft einbringt, so kann ein Eingriff unter der Schutzverpflichtung des Staates heraus nötig und möglich sein.

Somit erstreckt sich das Trennungs- und Neutralitätsgebot nicht auf inländische Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung. Diese fallen in den Schutzbereich der Religionsfreiheit.

Die beiden Konstellationen der Schutzverpflichtung und der strukturellen Diskriminierung sind als Fragen der Grundrechtsabwägung mit anderen Grundrechtsträgern Inhalt des folgenden Teils der Abwägung.

#### e) Zusammenfassung

In Hinblick auf den persönlichen Schutzbereich der Religionsfreiheit wurde festgestellt, dass es sich bei den in Rede stehenden juristischen Personen um inländische Religionsgemeinschaften handelt. Sie besitzen zudem ein personelles Substrat. Ihre wesensmäßige Geltung wird nicht vom Trennungs- und Neutralitätsprinzip beschränkt.

#### 3. Zusammenfassung

Die Tätigkeit der inländischen juristischen Person fällt in den sachlichen und persönlichen Schutzbereich der Religionsfreiheit. Die Grundrechtsberechtigung inländischer Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung ist somit gegeben.

### III. Abwägung in Fällen des Interessenkonflikts von Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung

Die vorgenannten Kriterien können im Rahmen der Rechtfertigungsprüfung aufeinanderstoßen. Im folgenden Prüfungsabschnitt werden daher die beiden angesprochenen Konstellationen abgewogen. Eine Lösung auf der Ebene der Eingriffsrechtfertigung hat den Vorteil, dass auf unterschiedliche Konstellationen innerhalb des jeweiligen Schutzbereiches eingegangen werden kann. Eine Lösung allein auf Schutzbereichsebene würde hingegen der Systematik der Grundrechtsprüfung zuwiderlaufen und zu schematisch geschehen.<sup>481</sup> Das Grundrecht der Religionsfreiheit besitzt eine verfassungsimmanente Schranke. Zur Abwägung können mit ihr also nur solche Güter gebracht werden, die selbst Verfassungsrang haben.<sup>482</sup> Die Abwägungsentscheidung für Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung muss im Wesentlichen anhand des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften (1.) sowie der Missbrauchsgefahr der Struktur der Religionsgemeinschaften (2.) geschehen. Im ersten Fall wird das Grundrecht der Religionsgemeinschaft mit sich selbst abgewogen. Der zweite Fall betrachtet die Abwägung des Grundrechts der Religionsgemeinschaft in Abwägung zu den Individualgrundrechten ihrer Mitglieder. Die Besonderheiten staatlicher Kooperationen mit Religionsgemeinschaften werden unter (3.) aufgezeigt.

#### 1. Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften

Betrachtet man das Problem zweipolig, so kann das Selbstbestimmungsrecht einerseits als Recht der Religionsgemeinschaft angesehen werden, vom Staat Schutz gegenüber staatlichem Einfluss von außen einzufordern. Andererseits ist die Grenze dieses Schutzes bereits vorgegeben: Zu einer Pflicht des Staates, die Religionsgemeinschaft unabhängig von ihrem (oder gegen ihren) Willen vor diesem Einfluss zu schützen, kann das Selbstbestimmungsrecht nicht ausgedehnt werden. Diese Gedanken basieren auf der Schutzverpflichtung des Staates für seine Grundrechtsträger. Während im Grundsatz die Pflicht besteht, den Grundrechtsträger vor den Eingriffen Dritter zu schützen, ist jedoch das Maß des Schutzes nicht gänzlich

---

<sup>481</sup> So auch: *Kube*, in: Information und Einflussnahme, 124, 134 zur Entscheidung OVG Münster, NVwZ 2017, 604ff.

<sup>482</sup> BVerfGE 28, 243 (260 f); 41, 29 (50 f); 41, 88 (107); 44, 37 (49 f, 53); 52, 223 (247); 93, 1 (27); 108, 282 (297); BVerfG – 1 BvR 471/10 – 1 BvR1181/10 – vom 27.01.2015, Rn. 98.

verfassungsrechtlich vorherbestimmt, sondern unterliegt dem Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers.<sup>483</sup> Es muss untersucht werden, ob dies auch die Möglichkeit des Gesetzgebers bedeutet, vor einem ausländischen staatlichen Einfluss auch gegen den Willen des Grundrechtsträgers im Sinne einer grundrechtstypischen Gefährdungslage zu schützen.

#### a) Selbstbestimmung gegenüber ausländischem Staat

Fraglich ist also, ob das Recht auf Selbstbestimmung der Religionsgemeinschaften auch ein Recht und eine Pflicht des deutschen Staates ist, die Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaft gegenüber dem ausländischen Staat zu gewährleisten. Diese außergewöhnliche Konstellation setzt einen inländischen Grundrechtsträger (hier: inländische juristische Person) voraus sowie einen Zugriff durch eine fremde Staatsgewalt. Unter diese Fragestellung fallen insbesondere Fälle militärischen Schutzes.<sup>484</sup> Da Grundrechtsträger jedoch auch juristische Personen des Privatrechts sein können, wird dieser grundsätzlichen Konstellation hier eine weitere Ebene hinzugefügt. Die Beziehungen zwischen juristischen Personen und Staaten können grundsätzlich vielfältiger sein. Im Vergleich bedeutet militärischer Schutz ein erhebliches Ungleichgewicht, weil sich Mensch und Staat gegenüber stehen. Dieses ist in der Konstellation, in der sich juristische Person und Staat gegenüber stehen, nicht notwendig gegeben. Daher differieren auch die Möglichkeiten der Einflussnahme des Staates auf den Grundrechtsträger.

#### aa) Rechtsform

Die Religionsgemeinschaft hat die Rechtsform einer deutschen juristischen Person gewählt. Sie ist damit Grundrechtsträger im Sinne der Verfassung nach Art. 4 I GG. Damit verbunden ist grundsätzlich auch ein Anspruch auf die Schutzfunktion der Grundrechte aus der Verfassung. Die vergleichbare Konstellation des Schutzes von im Ausland befindlichen Deutschen gegenüber dem ausländischen Staat ist zwar insbesondere im konkreten Umfang umstritten.<sup>485</sup> Einigkeit herrscht jedoch in dem Grundsatz, dass der Schutz der

---

<sup>483</sup> BVerfGE 115, 118 (160); 115, 320 (358 f.); *Sachs*, in: *Sachs* (Hrsg.), Vor Art. 1 GG Rn. 35; *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 39 ff.

<sup>484</sup> *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 199, vgl. auch Tabelle auf 203.

<sup>485</sup> BVerfGE 55, 349 (365): „Die Weite des Ermessens im auswärtigen Bereich hat ihren Grund darin, daß die Gestaltung auswärtiger Verhältnisse und Geschehensabläufe nicht allein vom Willen der Bundesrepublik

Grundrechtsträger nicht an der deutschen Staatsgrenze endet, sondern der Schutz an die Eigenschaft als Grundrechtsträger geknüpft ist.<sup>486</sup> Mithin ist mit der Anerkennung als deutsche juristische Person der Schutz vor Gefährdungen, die aus dem Ausland herrühren, insbesondere auch im Inland, mit umfasst.

#### bb) Begründung der Schutzpflicht des Staates

Dies folgt aus der Schutzpflicht<sup>487</sup> des Staates vor Dritten. Ob die beeinflussenden Handlungen des fremden Staates in den Bereich der Eingriffe fallen, vor denen der Staat zu schützen hat, ist durchaus nicht selbstverständlich. Es muss eine grundrechtstypische Gefährdungslage bestehen.<sup>488</sup> Solche Einflussnahmen können bspw. in einer Vereinnahmung der Religionsgemeinschaft für politische Zwecke oder auch in der Aufkrotyrierung von bestimmten religiösen Vorgaben aus dem Heimatland der Religionsgemeinschaft liegen.

Die Schutzpflichtfunktion ist eine von Rechtsprechung<sup>489</sup> und Literatur<sup>490</sup> anerkannte Dimension der Grundrechte. Jedoch kann man bereits nach den unterschiedlichen Begründungsansätzen der Schutzverpflichtung des Staates für die Einhaltung der Grundrechte hier zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen. Sieht man die Begründung für die Schutzverpflichtung des Staates im Wortlaut der einzelnen Grundrechte begründet, so kommt es auf eine genauere Analyse des Wortlauts der Religionsfreiheit an.<sup>491</sup> Verfolgt man hingegen den Ansatz, dass die in Art. 1 I GG ausdrücklich erwähnte Schutzverpflichtung über einen Menschenwürdekern in jedem Grundrecht zur Geltung kommt, so muss dieser

---

Deutschland bestimmt werden kann, sondern vielfach von Umständen abhängig ist, die sich ihrer Bestimmung entziehen. Um es zu ermöglichen, die jeweiligen politischen Ziele der Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des völkerrechtlich und verfassungsrechtlich Zulässigen durchzusetzen, gewährt das Grundgesetz den Organen der auswärtigen Gewalt einen sehr weiten Spielraum in der Einschätzung außenpolitisch erheblicher Sachverhalte wie der Zweckmäßigkeit möglichen Verhaltens.“; anknüpfend *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 122 f., die öffentliche Gewalt hat hier einen noch größeren Handlungsspielraum angesichts der nur eingeschränkten Möglichkeiten, gegen einen anderen Staat Maßnahmen zu ergreifen. Die grundsätzliche Pflicht, Gefahren zu begegnen, besteht aber. Vgl. auch *Krings*, Grund und Grenzen rechtlicher Schutzansprüche; *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 30 f.; *Klein*, NJW 1989, 1633 (1635).

<sup>486</sup> *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 123.

<sup>487</sup> *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 33 f. bezeichnet dies nach einem Perspektivwechsel als „Grundrecht auf Sicherheit“.

<sup>488</sup> Vgl. *Kube*, in: Information und Einflussnahme, 124, 127,

<sup>489</sup> Vgl. oben B. II. 1. b) Schutzpflicht, S. 23.

<sup>490</sup> *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten; *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten.

<sup>491</sup> Das ist allein im Wortlaut nicht ohne weiteres angelegt, *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 41 ff., 28, vgl. aber die Ausführungen oben, B. II. 2. b) Schutzpflicht, S. 231.

Menschenwürdekern der Religionsfreiheit herausgearbeitet werden.<sup>492</sup> Auch über eine Schutzverpflichtung aus dem Sozialstaatsprinzip<sup>493</sup> bedarf es einer Erläuterung des Beitrags von Religionsfreiheit zum Sozialstaat. Nicht zuletzt birgt der historische und ideengeschichtliche Ansatz<sup>494</sup> die Möglichkeit, auch solche Gefahren in den Schutz mit einzubeziehen, die nicht von anderen Grundrechtsträgern herrühren.<sup>495</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat hingegen eine Theorie ausgearbeitet, die an die Ordnung der Grundrechtsausübung von Grundrechtsträgern untereinander anknüpft. Die Herleitung der Schutzverpflichtung aus der objektiven Werteordnung des Grundgesetzes<sup>496</sup> schließt also nicht nur die Gefahren aus, die für einen Grundrechtsträger durch unbeeinflussbare Ereignisse, wie bspw. Naturkatastrophen, bestehen,<sup>497</sup> sondern auch die hier vorliegende Konstellation. Der zu betrachtende Einfluss geht von einem ausländischen Staat aus. Dieser ist kein Träger von Grundrechten aus dem Grundgesetz. Als unbeeinflussbar wie eine Naturkatastrophe ist er dennoch nicht zu bezeichnen. Die Probleme des Ausschlusses von bestimmten Gefahrenursachen ist also weitergehend als es umweltrechtliche Aspekte vermuten lassen.

Die Unterscheidung nach der Herkunft der Gefahren kann unabhängig von der konkreten Begründung der Schutzpflichten<sup>498</sup> nicht zu einer Einschränkung der Schutzrichtung führen.<sup>499</sup> Der Staat schützt die Grundrechte der Menschen nicht nur im Verhältnis zu anderen Grundrechtsträgern. Das wird bspw. auch an den schützenden Gesetzen zum Gefahrenabwehrrecht deutlich, die nicht nach der Grundrechtsträgerschaft der Verursachung unterscheiden.<sup>500</sup> Der Schutz knüpft schließlich an die Grundrechtsträgerschaft desjenigen an, in dessen Rechte eingegriffen wird.<sup>501</sup> Der Schutz muss für alle Grundrechtsträger einheitlich oder zumindest nur unterschiedlich nach den jeweiligen Grundrechten, die geltend gemacht

---

<sup>492</sup> Die Theorie des Menschenwürdekerns in allen Grundrechten beruht auf der Ausarbeitung von *Dürig*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), September 1991, Art. 1 GG Abs. 1 Rn. 6 ff.; *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 42 ff.

<sup>493</sup> *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 48 ff.

<sup>494</sup> Hierzu ausführlich *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 21 ff.; *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 3 ff.

<sup>495</sup> *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 37 ff.

<sup>496</sup> S.o. B. II. 1. b) Schutzpflicht, S. 23. Ausführliche Darstellung und Analyse bei *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 51 ff. m.w.N.

<sup>497</sup> *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 21 ff., 31 ff.

<sup>498</sup> Siehe hierzu die Argumentation oben, B. II. 2. b) Schutzpflicht, S. 23.

<sup>499</sup> So auch in Bezug auf unbeeinflussbare Ereignisse der Natur *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 22 f.

<sup>500</sup> *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 22.

<sup>501</sup> *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 76; auch: *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 198, allerdings mit einer nicht überzeugenden Abweichung hinsichtlich naturgebener Gewalten, 219.

werden, zustehen, nicht jedoch unterschieden nach der Herkunft des Eingriffs.<sup>502</sup> Stellt man auf die Friedensfunktion der Grundrechte ab, die auch durch die Schutzpflicht des Staates verwirklicht werden soll, so wird dieses Ergebnis bestätigt. Ein angestrebter friedlicher Zustand ist nicht auf Frieden zwischen den Grundrechtsträgern beschränkt.<sup>503</sup> Unfriedliche Zustände, die der Staat aufgrund seines Gewaltmonopols zu verhindern sucht, können auch von Nicht-Grundrechtsträgern herrühren. Die Schutzrichtung der Schutzpflichtfunktion umfasst also auch Eingriffe, die nicht von Grundrechtsträgern selbst ausgehen und ebenso die von einem anderen Staat (private oder öffentliche Gewalt) ausgehenden.<sup>504</sup>

### cc) Umfang des Schutzes

Der Umfang einer Schutzpflicht wird wie in allen Fällen durch den Einzelfall bestimmt. Zunächst liegt auch hier eine subjektive Rechtsposition vor, die, wenn sie besteht, auch vor Gericht durchzusetzen ist.<sup>505</sup> In personeller und räumlicher Hinsicht deckt sich die Reichweite der Schutzverpflichtung mit der entsprechenden abwehrrechtlichen Dimension des Grundrechts.<sup>506</sup>

Trotz unterschiedlicher Begründungsansätze für die Schutzverpflichtung von Grundrechten, ist der Inhalt der Schutzpflicht nicht auf den sog. Menschenwürdekern des Grundrechts begrenzt.<sup>507</sup> Der Schutz der inländischen Religionsgemeinschaften vor ausländischem Staateneinfluss erschöpft sich also nicht im Schutz des die Menschenwürde betreffenden Teils der Religion. Dieser ist in der juristischen Person prinzipiell zumindest schwer zu bestimmen, wenn nicht gar nur in den einzelnen Mitgliedern, nicht jedoch in ihrer Gemeinschaft

---

<sup>502</sup> Weitere fehlgehende Konstellationen lassen sich bilden: Die Grundrechtsträgerschaft unterscheidet sich von Grundrecht zu Grundrecht, bspw. hinsichtlich der Frage nach EU-Bürgerschaft und Staatsbürgerschaft, oder nach der wesensmäßigen Anwendbarkeit auf juristische Personen. Soll diese Unterscheidung auch eine Rolle spielen bei der Beurteilung des Eingriffs, der von ihnen ausgeht? Auch dessen ungeachtet: ausländische juristische Personen sind generell von der Grundrechtsträgerschaft ausgeschlossen. Der Schutz der Grundrechtsträger enthält eine beachtliche Lücke, würden Eingriffe von diesen nicht durch den Staat schützend abgewehrt; *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 200 plädiert dafür, dass „ausländische Staatshandlungen [...] nicht zwischen Abwehr- und Schutzpflichtfunktionen der Freiheitsrechte hindurchfallen [dürfen]“.

<sup>503</sup> *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 37 ff.

<sup>504</sup> *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 102 f.

<sup>505</sup> *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 64 f.; *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, Vorbemerkung zur 2. Auflage I, Streitdarstellung auf 133 ff.; *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 49 ff.; *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 234.

<sup>506</sup> *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 78; unterscheidet hingegen zwischen Abwehrrecht und Schutzpflicht: *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 261.

<sup>507</sup> *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 75.

vorhanden.<sup>508</sup> Somit ist der Umfang des Schutzes zumindest unabhängig von der Frage der Menschenwürde zu bestimmen. Der Schutz kann also zunächst soweit reichen, wie die Möglichkeit eines Eingriffs besteht. Welche Schutzmaßnahmen jedoch letztendlich ergriffen werden, liegt, wie zuvor bereits festgestellt wurde, in der Einschätzung des Gesetzgebers.

Schutz kann, wie oben bereits geschrieben, nicht nur gegen Gefahren, die von Grundrechtsträgern ausgehen, gewährt werden. Gefahren, die von einem anderen Staat ausgehen, lösen nicht die abwehrechtliche Funktion der Grundrechte aus.<sup>509</sup> Dennoch liegen auch Gefahren von privatem oder öffentlichem Ursprung im Ausland.<sup>510</sup> Diese stellen beachtliche Gefahrenquellen für eine inländische Religionsgemeinschaft dar. Inwieweit diese durch den eigenen Staat verhütet werden können und müssen, ist eine andere Frage. Jedenfalls sind derartige Gefahren nicht grundsätzlich von einem solchen Schutz ausgeschlossen.<sup>511</sup>

Wie oben bereits erwähnt, ist der Schutz gegen andere Staaten grundsätzlich naturgemäß eingeschränkt auf völkerrechtliche und diplomatische Handlungen. Diese werden als defensive Maßnahmen beschrieben.<sup>512</sup> In dieser besonderen Konstellation erweitert sich allerdings die Zugriffsmöglichkeit bereits deshalb, weil der zu schützende Grundrechtsträger sich im deutschen Staatsgebiet aufhält und sich somit im Einflussbereich des deutschen Staates befindet. Zudem hat die juristische Person eine Rechtsform nach deutschem Recht. Die Gefahr rührt dennoch von einem ausländischen Staat her.

Das Maß der Gefahr wird von der objektiv nur auf Evidenz hin überprüfbareren Einschätzung der Religionsgemeinschaft bestimmt. Sie kann aus ihrem Selbstbestimmungsrecht heraus

---

<sup>508</sup> Dies resultiert zumindest für die bundesverfassungsgerichtliche Auslegung aus der unmittelbaren Herleitung der Grundrechtsgeltung für juristische Personen aus der Menschenwürde, vgl. BVerfGE 21, 362, 369.

<sup>509</sup> Die des eigenen Staates selbstverständlich schon, vgl. *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 75; *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 88 schließt ausdrücklich nur nichtstaatliche Gefährdungen aus.

<sup>510</sup> *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 76; *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 103.

<sup>511</sup> *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 76; *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 103 f.; anders: *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 217 ff. Es ist nicht einsichtig, dass Gefahren, die präventiv nicht durch normative Steuerung zu regulieren sind, bzw. die schwer beherrschbar sind, keine Schutzpflicht auslösen sollen. In der Konsequenz stünde es dem Staat bspw. frei, Katastrophenhilfe zu unterlassen. Deutlich wird das Problem auch bei der Unterlassungsstrafbarkeit. Sie knüpft nur an das zu schützende Rechtsgut des Opfers sowie an die Pflicht des anderen. Fälle, in denen die Primärquelle von einer Naturgewalt herrührt, sind nicht von der Strafbarkeit ausgenommen und dürfen es auch nicht sein. Eine Mutter darf ihr Kind nach § 323c StGB weder verhungern lassen, noch es in den Fluten allein lassen (vgl. *Bergmann*, Strafbarkeit vertragswidrigen Unterlassens, 172 ff. mit weiteren Beispielen zur Unmöglichkeit der Unterscheidung von anthropogenen und „natürlichen“ Ursachen). Auf welche geschichtliche Tradition der Grundrechte *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 200 hier rekurriert, führt er leider nicht aus (220). Gerade am Beispiel des vom Menschen verursachten Klimawandels (vgl. 218) zeigt sich, dass eine menschliche Verursachung kaum noch von einer nicht menschlichen Verursachung zu unterscheiden ist (vgl. bspw. Auch die Einflussnahme auf das Wetter durch Windkraftwerke, etc.). Es gibt in diesem Sinne keine monokausalen Ursachen.

<sup>512</sup> *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 199.

autonom feststellen, wie gefährdet ihre Selbstbestimmung durch die Verknüpfung zu dem anderen Staat ist. Wie bereits dargestellt, kann eine solche Gefahr bspw. in der Vorgabe religiöser Deutungshoheit beim Staat liegen, oder auch in der Einsetzung von Personal oder in Dienstvorschriften und Handlungsanweisungen. Die Palette der möglichen Einflussnahmen ist hier weit gefächert. Wann hiervon eine echte Gefahr für die Selbstbestimmung der Religionsgemeinschaft ausgeht, und wann lediglich eine willkommene Mitwirkung vorliegt, darf und muss die Religionsgemeinschaft selbst bestimmen. Eine Eingriffsschwelle nach oben oder nach unten besteht hingegen nicht.<sup>513</sup> Auch die Frage nach der Identität zwischen Staat und Religionsgemeinschaft muss sie selbst bestimmen.

#### b) Selbstbestimmung gegenüber deutschem Staat

Auf der anderen Seite ist fraglich, ob das Recht auf Schutz zu einer Pflicht für die Religionsgemeinschaft führt, von anderen Staaten unabhängig zu sein. Wie oben beschrieben, umfasst das Recht der Religionsgemeinschaft im Grundsatz auch das Recht, den Umfang der Verbindung zu einem anderen Staat selbst zu bestimmen. Unterschieden werden muss also die Möglichkeit Schutzmaßnahmen zu ergreifen (Handlungsoption) von der Pflicht, die Religionsgemeinschaft auch gegen ihren Willen zu schützen (Handlungspflicht).<sup>514</sup>

Der Gesetzesvorbehalt verlangt, dass grundrechtsbeschränkende Maßnahmen sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen. Auch Maßnahmen, die zum Schutze der inländischen Religionsgemeinschaften gegen den anderen Staat ergriffen werden, müssen daher auf den Gesetzgeber<sup>515</sup> zurückzuführen sein und den Schrankenregelungen der Grundrechte Rechnung tragen.<sup>516</sup> Auf ihrer Seite hat die Legislative den wichtigen Spielraum der eigenen Einschätzung. Das wirkt sich auch in dieser Frage in Form einer Entscheidungsfreiheit für den

---

<sup>513</sup> *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 78.

<sup>514</sup> Vgl. auch *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 78; *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 108.

<sup>515</sup> Die Schutzverpflichtung richtet sich dennoch an alle drei Gewalten. Eine verhältnismäßige Schutzmaßnahme zu ergreifen beginnt somit mit der Auswahl der handelnden Gewalt, vgl. *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 71 ff., 109 ff., 175 ff.; vgl. auch *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 242, 245.

<sup>516</sup> Dafür *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 78; *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 108; dagegen: *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 255. Die Anwendung der Schrankenregelung ist jedoch keine Frage der Zurechnung, sondern die einer dogmatischen Gleichbehandlung beider Grundrechtsfunktionen. Das Ergreifen einer Schutzmaßnahme ist zugleich eine Nichtanwendung anderer Schutzmaßnahmen. Insofern dürfen nur solche Schutzmaßnahmen prinzipiell ausgeschlossen werden, die sich mit den Schrankenregelungen decken.

Gesetzgeber hinsichtlich der Eingriffsschwelle und der zu ergreifenden Maßnahme aus.<sup>517</sup> Zu Beginn jeder Ausübung der Schutzpflicht steht die Pflicht, den Sachverhalt aufzuklären.<sup>518</sup> In der Bewertung schließen sich Kriterien wie die Intensität des Übergriffs, die Anzahl der Übergriffe<sup>519</sup> oder das zeitliche Stadium der Schutzmaßnahme an.<sup>520</sup>

Zu klären ist jedoch, ob die Obergrenze<sup>521</sup> der Handlungsmöglichkeiten im Willen der Religionsgemeinschaft selbst liegt. Anders gefragt: kann der Staat auch Gefahren, die er selbst als Gefahren für das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaft erkennt, durch Maßnahmen entgegenwirken, ohne dass die betroffenen Religionsgemeinschaften selbst die Beeinflussung durch den ausländischen Staat als Gefahr wahrnehmen? Diese Frage spielt nicht zuletzt deshalb eine Rolle, weil solche Maßnahmen nicht individuell für jede Religionsgemeinschaft einzeln, sondern in abstrakt-genereller Weise durch den Gesetzgeber für alle Religionsgemeinschaften und für alle möglichen Konstellationen eingeschätzt werden müssen. Hierbei ergeben sich natürlich Unterschiede in Ursprung und Umfang sowie Art und Weise des Einflusses.<sup>522</sup> Diese mögliche Grenze muss der Gesetzgeber ebenso berücksichtigen, wie er die potentielle Gefahr nicht grundsätzlich vernachlässigen darf.<sup>523</sup>

#### aa) Handlungspflicht, Handlungsoption

Das Bundesverfassungsgericht hat in mehreren Urteilen einen weiten Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers anerkannt.<sup>524</sup> Die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers ist begrenzt

---

<sup>517</sup> *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 79 ff.; *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 39 sieht eine Untergrenze in der Erziehung zu Bürgertugend. In einer solchen Erziehungsaufgabe lassen sich rechtliche Prinzipien und moralische Werte jedoch nur sehr schwer auseinanderhalten.

<sup>518</sup> *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 264.

<sup>519</sup> Nicht im Sinne einer Rechnung: je mehr Betroffener, umso größer die Eingriffsmöglichkeit, sondern mit Auswirkungen auf die Effektivität von Maßnahmen.

<sup>520</sup> Übersicht bei *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 273 ff. Kein Kriterium ist jedoch eine dort aufgeführte Subsidiarität von Schutzmaßnahmen gegenüber Hilfe zur eigenverantwortlichen Selbsthilfe (278 ff.). Diese kann jedoch in vielen Fällen effektiver sein und ist deshalb zu bevorzugen. Dies hat *Kings* am Beispiel des Zivilprozesses ausgeführt (279 f.).

<sup>521</sup> Sieht eine Eingriffsuntergrenze: *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 221 ff. Dabei scheint er jedoch gerade nicht zwischen einer Handlungspflicht und der Handlungsmöglichkeit der staatlichen Gewalt, einen Schutz zu ergreifen, zu unterscheiden, vgl. 229: „Unterhalb der polizeirechtlichen Gefahrenschwelle ist eine staatliche Risikovorsorge aufgrund der grundrechtlichen Schutzpflichten nicht geboten“ (Hervorhebung nicht im Original).

<sup>522</sup> Siehe hierzu B. I. 4. Ausländischer Staatenbezug – Systematisierung, S. 20.

<sup>523</sup> So ist grundsätzlich allein eine hohe Gefährdungsschwelle pflichtbegründend für den Gesetzgeber, vorrangig sind die Exekutivmaßnahmen, die nach bestehender Gesetzeslage existieren: *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 111 ff.

<sup>524</sup> BVerfGE 39, 1 (44): „Wie der Staat seine Verpflichtung zu einem effektiven Schutz des sich entwickelnden Lebens erfüllt, ist in erster Linie vom Gesetzgeber zu entscheiden. Er befindet darüber, welche Schutzmaßnahmen er für zweckdienlich und geboten hält, um einen wirksamen Lebensschutz zu

von verfassungsrechtlichen Vorgaben zum Schutze der Grundrechte.<sup>525</sup> Es ergeben sich hierin jedoch keine Unterschiede zum Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers im Falle von Abwehrrechten.<sup>526</sup> Letztendlich läuft dessen Beurteilung darauf hinaus, dass auch in dieser Konstellation eine verhältnismäßige Maßnahme ergriffen werden muss.<sup>527</sup> Kriterium für eine Entscheidung kann insbesondere die Reparabilität einer Eingriffsfolge sein.<sup>528</sup>

Abgewogen werden muss hier die Gefahr eines Eingriffs in das Selbstbestimmungsrecht durch den anderen Staat gegen den Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht, den der Staat durch seine Beurteilung der Gefahr vornimmt. Mit Blick auf die Autonomie, über Inhalt und Reichweite der eigenen religiösen Angelegenheiten selbst zu entscheiden, welche einen wesentlichen Bestandteil der Religionsgemeinschaft ausmacht, ist eine klare Tendenz zum Unterlassen solcher staatlichen Maßnahmen vorgegeben. Der Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften ist weniger schwerwiegend, wenn die Religionsgemeinschaft solche potentiellen Gefahren selbst abwehren muss, als wenn sie sich der staatlichen Bevormundung von dieser Seite her ausgesetzt sieht.

Die Religionsgemeinschaft hat bereits in ihrer Rechtsform als inländische juristische Person zumindest die Möglichkeit, sich von äußeren Einflüssen abzukoppeln. Tut sie dies nicht, muss man davon ausgehen, dass die Religionsgemeinschaft den Einfluss freiwillig aufnimmt und

---

gewährleisten.“; BVerfGE 46, 160 (164): „Wie die staatlichen Organe ihre Verpflichtung zu einem effektiven Schutz des Lebens erfüllen, ist von ihnen grundsätzlich in eigener Verantwortung zu entscheiden. Sie befinden darüber, welche Schutzmaßnahmen zweckdienlich und geboten sind, um einen wirksamen Lebensschutz zu gewährleisten“; BVerfGE 50, 290 (332 f.): „Im einzelnen hängt die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers von Faktoren verschiedener Art ab, im besonderen von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiele stehenden Rechtsgüter. Demgemäß hat die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wenn auch im Zusammenhang anderer Fragestellungen, bei der Beurteilung von Prognosen des Gesetzgebers differenzierte Maßstäbe zugrunde gelegt, die von einer Evidenzkontrolle [...] über eine Vertretbarkeitskontrolle [...] bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen [...]“; BVerfGE 77, 170 (214 f.): „Dem Gesetzgeber wie der vollziehenden Gewalt kommt bei der Erfüllung dieser Schutzpflichten ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zu, der auch Raum läßt, etwa konkurrierende öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen. [...] Nur unter ganz besonderen Umständen kann sich diese Gestaltungsfreiheit in der Weise verengen, daß allein durch eine bestimmte Maßnahme der Schutzpflicht Genüge getan werden kann.“; BVerfGE 88, 203 (254 f.): „Art und Umfang des Schutzes im einzelnen zu bestimmen, ist Aufgabe des Gesetzgebers. Die Verfassung gibt den Schutz als Ziel vor, nicht aber seine Ausgestaltung im Einzelnen. Allerdings hat der Gesetzgeber das Untermaßverbot zu beachten. [...] Die Vorkehrungen, die der Gesetzgeber trifft, müssen für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen.“; Zitate des Bundesverfassungsgerichts zusammengestellt von *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 80 ff.

<sup>525</sup> Alexy, Theorie der Grundrechte, 426.

<sup>526</sup> Alexy, Theorie der Grundrechte, 428.

<sup>527</sup> So auch das Fazit von *Unruh*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, 84; *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, Vorbemerkungen III der 2. Auflage; *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 40 ff.

<sup>528</sup> *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 38; *Klein*, NJW 1989, 1633 (1638).

ihn als Bestandteil ihrer religiösen Identität ansieht. Maßnahmen hiergegen verbieten sich also.

#### bb) Aufgedrängter Grundrechtsschutz

Mit einem Schutz der Religionsgemeinschaft vor dem Einfluss ausländischer Staaten geht die Frage einher, ob dieser Grundrechtsschutz auch gegen den Willen der Religionsgemeinschaft aufgedrängt werden darf. Dabei geht es um die Konstellation, ob ein Grundrechtsträger die Grundrechtsbeschränkung durch Dritte freiwillig hinnehmen kann. Besteht darin grundsätzlich die „freiverantwortliche Betätigung grundrechtlicher Freiheit“<sup>529</sup> mit Gefährdungspotential für den Grundrechtsträger, so ist diese hinzunehmen.<sup>530</sup> Der Schutz darf nicht gleichzeitig zu einer Beschränkung der Freiheit umgekehrt werden.<sup>531</sup>

Zum einen muss hierfür gewährleistet sein, dass der Eingriff, mit dem die Gefährdung abgewendet wird, nicht zusätzlich in weitere Freiheitssphären als denen des sich selbst gefährdenden Grundrechtsträgers eingreift.<sup>532</sup> Selbstschädigung ist Teil der Freiheitsausübung des Grundrechts. Allein die Existenz eines Auffanggrundrechts in Art. 2 I GG zeigt, dass kein Bereich der Freiheitswahrnehmung grundsätzlich aus den Freiheitsrechten ausgeschlossen wird.<sup>533</sup> Eine Argumentation, die solche Grenzen der Freiheitssphären zieht, läuft letztendlich Gefahr, die Freiheit umzudrehen in die Verantwortung, alle Konsequenzen seiner Freiheitsausübung, die für die Gesellschaft entstehen könnten, abzusehen und abzuwenden.<sup>534</sup> Ein Eingreifen kann nur auf Basis einer Schrankenregelung durchgesetzt werden.<sup>535</sup> Deshalb steht auf der anderen Seite die Frage, ob die Gefährdung des Grundrechtsträgers tatsächlich nur für diesen besteht, oder ob nicht doch auch Schutzgüter Dritter bedroht sind.<sup>536</sup> Nur das Hinzutreten einer Gefährdung für Dritte kann eine Schutzverpflichtung für den Staat auslösen.<sup>537</sup> Diese Differenzierungen sind jedoch nur auf der Basis von

---

<sup>529</sup> *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 220.

<sup>530</sup> *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 48; *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 221 beschreibt die Sicherheit daher gegenüber der Freiheit treffend als „dienende Funktion“.

<sup>531</sup> In Bezug auf Selbstgefährdendes Verhalten: BVerfG DVBl. 1999, 1647 (1648), Nichtannahmebeschluss; allgemein: *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 48 f.; *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 204.

<sup>532</sup> *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 221.

<sup>533</sup> *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 225 f.

<sup>534</sup> *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 224, 229.

<sup>535</sup> *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 224.

<sup>536</sup> *Dietlein*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 227, Umkehrschluss aus 230.

<sup>537</sup> *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 49 konkretisiert dies auf die Alleinige Betroffenheit privater Interessen des Grundrechtsträgers. Nicht nur die konkreten Grundrechtspositionen anderer müssen

Einzelfallentscheidungen zu treffen.<sup>538</sup>

Die Religionsgemeinschaft ist zwar selbst Grundrechtsträger, doch vermittelt sie auch die Freiheitsausübung der in ihr befindlichen Individuen.<sup>539</sup> Wenn eine Gefährdung für die hinter der Religionsgemeinschaft stehenden Menschen besteht, so kann dies eine Grenze der Freiheitsausübung der Religionsgemeinschaft selbst darstellen. Darüber hinaus können von Entscheidungen der Religionsgemeinschaft auch solche Personen betroffen sein, die der jeweiligen Religion, aber nicht der Religionsgemeinschaft angehören. Das ist bspw. Dann der Fall, wenn es um den Ausschluss bestimmter Gläubiger von der Religionsgemeinschaft geht oder in Bezug auf die anstaltsähnliche Struktur der Religionsgemeinschaft<sup>540</sup>. Wenn der ausländische Einfluss insbesondere zu einer Diskriminierung von Teilen der Gläubigen führt, die zwar politisch motiviert, nicht jedoch in der Religion verankert ist, muss diese Gefährdung besonders beachtet werden. Bewahrheitet sich der Verdacht, dass über eine Religionsgemeinschaft Interessen des anderen Staates derart in die Religionsausübung hineingetragen werden, dass Teile der Grundrechtsträger hiervon ausgeschlossen sind, so muss über einen schützenden Eingriff nachgedacht werden. Dies gilt jedoch nur, soweit ein Ausschluss nicht durch religiöses Selbstverständnis zu rechtfertigen ist. Diese Grenze wird im Einzelfall schwer zu finden sein, da die justizielle Evidenzkontrolle kaum erfassen kann, aus welcher Motivation heraus ein Ausschluss von Glaubensgruppen stattfindet.

### c) Zusammenfassung

Der Staat muss das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften achten und es schützen. Eine Gefahr für das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, das aus dem staatlichen Einfluss eines ausländischen Staates besteht, ist nicht deshalb von der Schutzpflicht ausgeschlossen, weil es sich hierbei um einen vermeintlich nicht-anthropogenen Einfluss handelt.

Für einen Eingriff aufgrund der staatlichen Schutzverpflichtung besteht jedoch eine hohe

---

berücksichtigt werden, sondern auch die zu öffentlichen Interessen abstrahierten Rechtspositionen anderer. Diese Erweiterung führt jedoch wieder zur umstrittenen Wertediskussion. Zur normativ wichtigen Unterscheidung von Prinzipien und Werten: *Alexy*, Theorie der Grundrechte, 125 ff.; *Krings*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, 206 f. trägt Beispiele zusammen, in denen das Bundesverfassungsgericht sich um die Herleitung von Drittinteressen in solchen Fällen bemüht, 209.

<sup>538</sup> *Isensee*, Das Grundrecht auf Sicherheit, 49.

<sup>539</sup> S. o. B. II. 2. Persönlicher Schutzbereich, S. 29.

<sup>540</sup> Siehe hierzu oben B II. 2. d) bb) (3) Nutzer- bzw. Anstaltsstruktur, S. 41. In dieser Konstellation sind auch Nicht-Mitglieder auf die Ressourcen und Entscheidungen der Religionsgemeinschaft angewiesen.

Eingriffsschwelle. Die Feststellung einer Gefahr durch den ausländischen staatlichen Einfluss obliegt der Religionsgemeinschaft. Ein daraufhin erfolgender Eingriff muss auf Gesetz beruhen und verhältnismäßig sein. Ein aufgedrängter Grundrechtsschutz, also gegen den Willen der Religionsgemeinschaft, ist nur unter der Betroffenheit Dritter überhaupt möglich. Dieser potentielle Schaden könnte hier nur in der Gefahr für die Gläubigen bestehen, wenn sie durch den staatlichen Einfluss in ihrer eigenen Grundrechtsausübung gehindert würden.

## 2. Missbrauchsgefahr

### a) Problemaufriss

Ziel der staatlichen Neutralität ist, dass nicht der Staat allein die Bedingungen eines gesellschaftlichen Zusammenlebens formuliert, sondern auch, dass die gesellschaftlichen Organisationen nicht völlig losgelöst und isoliert von der Verfassungsrechtsordnung bestehen.<sup>541</sup> Damit ist auch die Frage nach dem Umgang einer gesellschaftlichen Organisation wie der Religionsgemeinschaft mit ihren Mitgliedern eine verfassungsrechtliche Frage, selbst wenn sie nicht unmittelbar in den Geltungsbereich der Grundrechte fällt.

Die Grundrechtsberechtigung der juristischen Person nach Art. 19 III GG ist eigenständig. Sie hängt nicht von der unmittelbaren Grundrechtsbetroffenheit der ihr angehörenden Grundrechtsträger ab.<sup>542</sup> Es ist zu beobachten, dass die Erstreckung des Grundrechtsschutzes auf juristische Personen auch Auswirkungen auf die Grundrechtsausübung ihrer Mitglieder hat.<sup>543</sup> Die Freiheitsausübung von individuellen Grundrechtsträgern kann durch die grundrechtlich abgesicherte gesellschaftliche Macht der juristischen Personen beschränkt sein. Die Grundrechtsberechtigung der juristischen Person kann mit der Grundrechtsberechtigung ihrer Mitglieder, den individuellen Grundrechtsträgern, in Konflikt geraten.<sup>544</sup> Das geschieht

---

<sup>541</sup> *Winter*, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 169 f, darin liegt in beide Richtungen der Gegenentwurf zu einem totalitären Staat, der einseitig Vorgaben für alle Lebensbereiche der Bürger macht und sie auf der anderen Seite dem Machtgefüge der organisierten Gruppen überlässt, ohne das Individuum zu schützen.

<sup>542</sup> *Dreier*, in: ders. (Hrsg.), Art. 19 III GG Rn. 29; *Rüfner*, in: FS 50 Jahre BVerfG, 55 (59); *Stern*, Staatsrecht der BRD, 1106, 1117 ff.; *Tettinger*, in: Handbuch der Grundrechte, Rn. 53; *Schnapp*, in: Handbuch der Grundrechte, Rn. 25; *Bethge*, in: Handbuch des Staatsrechts, Rn. 12.

<sup>543</sup> Das mögliche Auseinanderfallen beider Interessen sieht auch *Huber*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Art. 19 GG Rn. 218, allerdings noch sehr zögerlich in der nicht automatisch bestehenden Betroffenheit der Mitglieder bei einem Zugriff des Staates auf die juristische Person; vgl. auch *Rüfner*, in: FS 50 Jahre BVerfG, 55 (64).

<sup>544</sup> *Lücke*, JZ 1999, 377 (382) nennt hier als einziges Beispiel das Post- und Fernmeldegeheimnis gem. Art. 10

insbesondere durch die alleinige Entscheidung der juristischen Person über Einschluss oder Ausschluss der einzelnen Grundrechtsträger in ihre Sphäre der kollektiven und korporativen Grundrechtsausübung.<sup>545</sup> So kann dies bspw. bei Religionsgemeinschaften, Wirtschaftsunternehmen oder auch kulturellen Vereinigungen geschehen. Wenn die juristische Person zudem eine besondere, monopolgleiche Stellung innehat, kann der Verlust der Mitgliedschaft einem Mitglied schwere wirtschaftliche, soziale oder kulturelle Nachteile bedeuten. Dadurch wird potentiell die Grundrechtsausübung des Einzelnen durch den Entzug der Berechtigung zur Teilnahme an der gemeinsamen Grundrechtsverwirklichung eingeschränkt. Die Entscheidung hierüber fällt dabei nicht etwa ein grundrechtsgebundener Träger von Hoheitsgewalt, sondern ein privater Teilnehmer am Rechtsverkehr, eine juristische Person des Privatrechts. Beide Grundrechtsträger stehen somit potentiell in Konflikt zueinander.

Dieser Konflikt lässt sich am Beispiel der Stellung der Aleviten in der Türkei darstellen.<sup>546</sup> Die Glaubensströmung des Islam wird vom türkischen Staat nicht als Religion anerkannt. Aleviten werden in der Türkei diskriminiert. Alle Religionsgemeinschaften in Deutschland, die türkischen Ursprungs sind, folgen dem Vorgehen des türkischen Staates. Es kommt also entscheidend auf die Frage an, ob die Vorgehensweise der Religionsgemeinschaften tatsächlich eine religiöse, oder aber eine politische ist.

## b) Integrative Wirkung der Religionsgemeinschaften

Auf der einen Seite hat jede mitgliedsgeprägte Organisation das Recht, ihre Mitglieder selbst zu bestimmen. Dieses kommt der juristischen Person ihrem Wesen nach als eigenes Grundrecht zu. Auf der anderen Seite setzt sich eine solche Organisation aus grundrechtsberechtigten Personen zusammen. Nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts ist die eigenständige Grundrechtsberechtigung der juristischen Person auf die Menschen zurückzuführen, die ihr angehören.<sup>547</sup> Der Schutz der juristischen Person ist also kein Selbstzweck, sondern dient letztendlich dem Schutz der individuellen

---

GG, das sich auch an Zustellungsdienste richten müsse.

<sup>545</sup> Als Grenze für den Einschluss hat BVerfGE 19, 206 (216 f.) festgelegt, dass Religionsgemeinschaften solche juristischen Personen nicht zur Besteuerung heranziehen dürfen, die nicht Mitglieder der jeweiligen Religionsgemeinschaft sind.

<sup>546</sup> Ausführlich zur Diskriminierung der Aleviten in der Türkei: *Engin*, in: Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, 129 (150 ff.).

<sup>547</sup> BVerfGE 21, 362 (369); siehe für Religionsgemeinschaften auch oben unter B. II. 2. d) bb) Religionsgemeinschaftsangehörige (Personelles Substrat) S. 41.

Grundrechtswahrnehmung.<sup>548</sup>

Der einzelne Grundrechtsträger profitiert von der organisierten Grundrechtswahrnehmung in einer Gemeinschaft. Die sich daraus ergebenden Vorteile können in ihrer Zielrichtung sowie in ihrer Intensität verschieden ausgeprägt sein. Während die Mitgliedschaft in einer wirtschaftlichen juristischen Person (z. B. GmbH oder Genossenschaft) einen wirtschaftlichen Vorteil bedeutet, ist die Mitgliedschaft in einer Partei ein wichtiger Teil der Meinungsfreiheit und der politischen Teilnahme. Eine Mitgliedschaft in einer religiösen Vereinigung ist besonders wichtig für die kollektive Religionsausübung. Eine gemeinsame Grundrechtswahrnehmung verstärkt die Freiheitsausübung der einzelnen beteiligten Grundrechtsträger.

Die Vereinigungsfreiheit dient mit der Persönlichkeitsentfaltung innerhalb eines Verbandes<sup>549</sup> zugleich der Kompensation von sozialen, kulturellen oder wirtschaftlichen Ungleichheiten. Indem sich die Individuen zu Interessengemeinschaften verbinden, kann ihr wirtschaftliches, kulturelles oder soziales Interesse in der Gesellschaft und sogar in politischer Hinsicht gegenüber dem Staat gestärkt werden.<sup>550</sup> Auf der anderen Seite kann die Notwendigkeit, ein Interesse gemeinschaftlich verfolgen zu müssen, eine Abhängigkeit schaffen.<sup>551</sup> Das ist dann der Fall, wenn das Individuum die Grundrechtsausübung gar nicht allein durchführen kann und auf eine Vereinigung angewiesen ist.

Die Frage lautet also, ob insbesondere der Ausschluss eines Mitglieds aus einer Religionsgemeinschaft mit ausländischer Staatsbeziehung rechtlich relevante Nachteile für den einzelnen Grundrechtsträger mit sich bringen kann und, ob dem entgegengewirkt werden kann oder gar muss.<sup>552</sup>

---

<sup>548</sup> So auch *Magen*, NVwZ 2001, 888 (889).

<sup>549</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Februar 1999, Art. 9, Rn. 21, 34.

<sup>550</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Februar 1999, Art. 9, Rn. 13, 34 f.

<sup>551</sup> So z.B. die Abhängigkeit des Arbeitnehmers von seinem Betrieb oder eben die Abhängigkeit des Gläubigen von seiner Kirche; vgl. *Böckenförde*, in: Freiheit in der sozialen Demokratie, 69 (72); eine wie hier verdeutlichte Skepsis gegenüber jeglichen Formen von Vereinigungen beschreibt auch *Kühne*, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, 1 (18 ff.) in Frankreich. Diese „Angst“ vor Vereinigungen ist in der Entstehungsgeschichte zu Art. 19 III GG in Deutschland so nicht anzutreffen. Hier wird stets die freiheitsverwirklichende Dimension der Grundrechtsberechtigung juristischer Personen für natürliche Personen betont, S. 23. Die für Frankreich bestehenden eher philosophischen, weniger rechtlichen Hintergründe werden auf S. 21 f. näher beleuchtet; ebenso: *Hofmann*, NJW 1989, 3177 (3180 f.).

<sup>552</sup> *Böckenförde*, in: Freiheit in der sozialen Demokratie, 69 (71, 75).

### c) Missbrauch durch strukturelle Diskriminierung

Problematisch ist es, wenn eine Religionsgemeinschaft über die Mitgliedschaft aus nicht-religiösen Gründen entscheidet. In einer Religionsgemeinschaft mit ausländischer Staatenbeteiligung könnte der dahinter stehende Staat aus völlig anderen Gründen Grundrechtsträger von der Mitgliedschaft in der Religionsgemeinschaft ausschließen, obwohl sie derselben Religion angehören. In einem solchen Fall könnte das Handeln der Religionsgemeinschaft unter dem Schutz der Religionsfreiheit stehen, obwohl es nicht religiös, sondern möglicherweise politisch motiviert ist. Damit werden die Religionsangehörigen doppelt benachteiligt: zum einen können sie sich nicht der religiösen Gruppe anschließen, um gemeinsam die Religion auszuüben. Zum anderen kommen sie nicht in den Genuss der Vorteile, die die Religionsgemeinschaft in Kooperation mit dem Staat für die Religionsausübung bietet.<sup>553</sup>

### aa) Unterscheidung religiös/nicht religiös

Religionsgemeinschaften, die Gläubige auf der Basis religiöser Gründe ausschließen, handeln innerhalb ihres Selbstbestimmungsrechts, wie bereits oben aufgezeigt wurde.<sup>554</sup> Wenn jedoch eine Religionsgemeinschaft Entscheidungen aus nicht-religiösen Motiven eines dahinter stehenden ausländischen Staates heraus trifft, die aber in religiöser Hinsicht Folgen für Grundrechtsträger haben, so widerspricht dies dem Zweck der Grundrechtsberechtigung der Religionsgemeinschaft. Eine gemeinschaftliche Grundrechtsausübung soll die Grundrechtsausübung des Einzelnen verstärken, ihn nicht hiervon ausschließen. Der einzelne Grundrechtsträger soll nicht von der gemeinsamen Grundrechtsausübung isoliert werden. Wenn systematisch religionsfremde Gründe für einen Ausschluss aus der Religionsgemeinschaft angeführt werden, kann dies zu einer strukturellen Diskriminierung von Grundrechtsträgern führen.<sup>555</sup>

Zwar ist es abwegig, die islamischen Religionsgemeinschaften diesbezüglich unter

---

<sup>553</sup> Kritisch auch, möglicherweise mit Blick auf die im türkischen Staat verhaftete DITIB: *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (50).

<sup>554</sup> S.o. unter B. II. 2. d) cc) (3) (d) Anwendungsbereich des Selbstbestimmungsrechts, S. 67.

<sup>555</sup> Als Beispiel kann der Umgang der Türkei mit den Aleviten dienen: Aleviten sehen sich selbst als Muslime an. Mitglieder in der größten (nach Anzahl der Mitglieder) Religionsgemeinschaft, der DITIB, können sie dennoch nicht sein, weil die Türkei sie nicht als Muslime anerkennt. Vgl. auch *Engin*, in: Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, 129 (150 f.).

Generalverdacht zu stellen.<sup>556</sup> Der Grund hierfür kann auch nicht in dem bereits beschriebenen Staatsverständnis des Islams gesehen werden.<sup>557</sup> Auch wenn die Religionsgemeinschaft eine bestimmte Vorstellung davon hat, wie ein Staat zu sein hat, macht dies die Gemeinschaft nicht zu einer unreligiösen Gemeinschaft. Auch christliche Kirchen hatten immer auch Vorstellungen und Ideen zu Politik. Dennoch handeln sowohl die Kirchen als auch die muslimischen Religionsgemeinschaften in der Hauptsache religiös.

Allerdings besteht die Gefahr, dass ein hinter einer Religionsgemeinschaft stehender Staat seine politischen Entscheidungen durch die religiöse Fassade maskiert. Insofern kann es tatsächlich eine Rolle spielen, dass im islamischen Verständnis Staat und Religion eins sind.<sup>558</sup> Da könnte die Religionsgemeinschaft, die die in einem bestimmten Staat gelehrt Religion wiedergibt, möglicherweise selbst nicht mehr zwischen staatlichen und religiösen Motiven unterscheiden.

Bezogen auf das Beispiel der Aleviten hieße das, dass der türkische Staat sie nicht als Teil der muslimischen Gemeinschaft ansieht. Die Aleviten selbst verstehen sich jedoch als Teil dieser.<sup>559</sup> Unabhängig von den verschiedenen Strömungen des Islams herrscht hier ein Dissens darüber, ob diese Gruppe dem Islam als Ganzem zuzuordnen ist oder eben nicht.<sup>560</sup> Für die Aleviten stellt die Nichtbeachtung ihrer Gruppe unter den islamischen Religionsgemeinschaften einen Eingriff in ihre Religionsfreiheit dar. Doch gerade dieses Beispiel zeigt die Problematik auf, die im Einzelnen besteht, eine Handlung oder Entscheidung einwandfrei der religiösen oder einer anderen Sphäre zuzuordnen.

#### (1) Definition Religion/religiöses Handeln

Eine abgrenzende Definition von glaubensgeleitetem Handeln und glaubensgeleiteten Entscheidungen ist dem Staat aufgrund des Trennungsgebots verwehrt.<sup>561</sup> Deshalb gibt er verfassungsrechtlichen Begriffen eine allgemeingültige Interpretation.<sup>562</sup> Die Definition von Religion muss offen für Neuerungen und noch unbekannte Religionen sein.<sup>563</sup> Sie muss

---

<sup>556</sup> So aber: *Uhle*, Staat – Kirche – Kultur, 157 ff.

<sup>557</sup> *Classen*, Religionsrecht, Rn. 105.

<sup>558</sup> Zum Problem der fehlenden Trennung von Staat und Islam und dem daraus resultierenden Konflikt mit dem Neutralitätsprinzip in allgemeiner Form: *Korioth/Augsberg*, JZ 2010, 828 (830 f.).

<sup>559</sup> *Engin*, in: Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, 129 (140).

<sup>560</sup> Vgl. *Engin*, in: Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, 129 (151).

<sup>561</sup> *Heckel*, in: Gesammelte Schriften, 647 (676).

<sup>562</sup> *Heckel*, in: Gesammelte Schriften, 647 (679).

<sup>563</sup> *Classen*, Religionsrecht, Rn. 78; *Heckel*, in: Gesammelte Schriften, 647 (683).

zugleich die Selbstbestimmung der Grundrechtsträger achten und den Umgang der Staatsorgane mit dem Schutzgut ermöglichen.<sup>564</sup> Die Notwendigkeit einer Definition besteht jedoch insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Glaubensfreiheit keinen Gesetzesvorbehalt besitzt.<sup>565</sup> Eine reine Deklaration des Grundrechtsberechtigten als Gläubigen würde daher in Konflikt zur Grundrechtsberechtigung Nichtgläubiger stehen. Eine Definition von Glaube und Religion kann daher nur ein weltlicher, durch das Selbstbestimmungsrecht der Grundrechtsträger auszufüllender Rahmen sein.<sup>566</sup>

Religion ist dem Bundesverfassungsgericht nach eine sinnstiftende, ganzheitliche, subjektiv verbindliche, also für wahr gehaltene Betrachtung der Welt mit Bezug zur Transzendenz.<sup>567</sup>

„Nicht allein die Behauptung und das Selbstverständnis, eine Gemeinschaft bekenne sich zu einer Religion und sei eine Religionsgemeinschaft [rechtfertige] für diese und Ihre Mitglieder die Berufung auf die Freiheitsgewährleistung des Art. 4 I und II GG [...]; vielmehr muss es sich auch tatsächlich, nach geistigem Gehalt und äußerem Erscheinungsbild um eine Religion und Religionsgemeinschaft handeln“. Dafür kommt es auch auf das allgemeine und religionswissenschaftliche Verständnis an.<sup>568</sup> Diese Definition sieht den Ausgangspunkt und die Definitionshoheit bei der Religionsgemeinschaft, darüber zu entscheiden, was sie für religiös richtig hält.<sup>569</sup> In der Hauptsache muss der Zweck von Religion getragen sein, auch wenn die Handlungsform weltlich ist.<sup>570</sup> Dem Gericht und den anderen staatlichen Organen obliegt dann jedoch die Plausibilitätskontrolle.<sup>571</sup> Dreh- und Angelpunkt der Unterscheidung der Glaubensfreiheit von anderen geschützten Meinungen ist die Ausrichtung des Denkens und Handelns auf einen Gottesbezug oder auf eine sonstige metaphysische Vorstellung.<sup>572</sup> Diese muss nicht nur vorhanden sein, sondern das Zentrum der Entscheidung oder Handlung sein und die Welt gesamtheitlich erfassen.<sup>573</sup>

---

<sup>564</sup> *Heckel*, in: Gesammelte Schriften, 647 (682 ff.); v. *Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 56.

<sup>565</sup> *Heckel*, in: Gesammelte Schriften, 647 (683).

<sup>566</sup> *Heckel*, in: Gesammelte Schriften, 647 (685); *Kube*, in: Information und Einflussnahme, 124, 134 bringt das Selbstbestimmungsrecht auch im vergleichbaren Fall eines privaten Versammlungsveranstalters, der über den Auftritt von anderen Staatspräsidenten im Inland als Kriterium zur Abgrenzung eines vom jeweiligen Schutzberich des Grundrechts umfassten oder nicht umfassten Handelns auf. Im Ergebnis wird die Möglichkeit einer Schutzbereichsausnahme zu Recht abgelehnt. *Heckel*, in: Gesammelte Schriften, 647 (685).

<sup>567</sup> BVerfGE 24, 236 (247 ff.); 32, 98 (106 f.).

<sup>568</sup> BVerfGE 83, 341 (353).

<sup>569</sup> Vgl. die Ausführungen zu B. II. 2. d) cc) (3) Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, S. 81.

<sup>570</sup> *Classen*, Religionsrecht, Rn. 103.

<sup>571</sup> *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 56; *Classen*, Religionsrecht, Rn. 84.

<sup>572</sup> *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 55; *Heckel*, in: Gesammelte Schriften, 647 (686).

<sup>573</sup> BVerwGE 90, 112; *V. Campenhausen/de Wall*, Staatskirchenrecht, 55, 56: „ein hinreichend geschlossenes Gedankengebäude“; *Heckel*, in: Gesammelte Schriften, 647 (686); in vergleichbarer Weise grenzt *Kube*, in: Information und Einflussnahme, 124, 126 f; 132. das Handeln des Staatspräsidenten eines anderen Landes in Deutschland als Amtsträger von der als grundrechtsberechtigter natürlicher Person ab. Die Kriterien für eine

Wie bereits erläutert, steht den Religionsgemeinschaften das Selbstbestimmungsrecht zu. Sie können definieren, was religiöses Handeln ist.<sup>574</sup> Der einzelne Gläubige kann jedoch den religiösen Charakter seines Handelns nicht selbst bestimmen. Der Staat ist allerdings verpflichtet, dafür zu sorgen, dass keine Religionsgemeinschaft allein die Hoheit über die Bestimmung dieser Begriffe innehat. Sonst verletzt er die Freiheitsgarantie für die individuelle Religionsfreiheit.<sup>575</sup>

## (2) Sind Plausibilitätskontrolle und Unterscheidbarkeit möglich?

Falls überhaupt eine klare Unterscheidung nach religiösen und staatlichen Entscheidungsgründen getroffen werden kann,<sup>576</sup> so ist jedenfalls die Überprüfung dieser Motivation vor Gericht besonders schwierig.

Anhand des gewählten Beispiels der Aleviten offenbaren sich Grenzen der Feststellbarkeit der wahren Motivation einer Entscheidung. Auch wenn die „wahre Motivation“ offensichtlich sein kann, ist vor Gericht die Feststellung der verwertbaren Tatsachen nicht zwangsläufig genauso leicht.

Ob die Aleviten aus nicht-religiösen Motiven von der Türkei aus der Gemeinschaft der Muslime ausgeschlossen werden, kann nur anhand der Stellung der Aleviten in der weiteren muslimischen Welt<sup>577</sup> vermutet werden.<sup>578</sup> Dort werden sie zwar als eigenständige Strömung oder auch als „falsch verstandener“ Islam eingeordnet, sind aber anerkannter Weise Bestandteil der islamischen Weltgemeinschaft.<sup>579</sup> Somit könnte man folgern, dass ihr Ausschluss aus der DITIB (die ihrerseits ausdrücklich eine muslimische Gemeinschaft ist), nicht-religiöser Natur ist. Genauso gut könnte aber auch eingewandt werden, dass die religiösen Unterströmungen des Islams voneinander unabhängige Lehren sind und dass in der muslimischen Welt eine Unterteilung der Strömungen in die jeweils „richtige“ und die anderen selbstverständlich ist. Jede Gemeinschaft betrachtet danach den Islam ihrer Auslegung nach und sieht sich nicht als ein Teil mehrerer Lehren. Das folgt zugleich aus der

---

Ausübung in amtlicher Funktion sind jedoch nicht ohne weiteres übertragbar auf staatliches Handeln einer inländischen Religionsgemeinschaft.).

<sup>574</sup> Heckel, in: Gesammelte Schriften, 647 (676).

<sup>575</sup> Heckel, in: Gesammelte Schriften, 647 (679).

<sup>576</sup> Vgl. auch *Korioth/Augsberg*, JZ 2010, 828 (829) zur Nichtunterscheidbarkeit von Religion und Kulturtradition insbesondere Bezug auf Gewalttaten.

<sup>577</sup> Das syrische Herrschergeschlecht um Assad ist alevitisch, vgl. *Sydow*, Spiegel online vom 19.9.2013.

<sup>578</sup> *Engin*, in: Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, 129 (151) legt eine Diskriminierung durch den türkischen Staat dar.

<sup>579</sup> *Engin*, in: Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, 129 (131 ff., 135, 140).

Forderung nach religiöser Verbindlichkeit. Im Rahmen ihres Selbstbestimmungsrechts halten die Religionsgemeinschaften jeweils die eigene für die einzig verbindliche Lehre des Islam. Auch in den christlichen Kirchen bestehen Lehren und Untergruppierungen.<sup>580</sup> Der Gesamtkonsens aller Gläubigen einer Religion ist ein Maßstab, den keine der Religionsgemeinschaften erfüllen kann. Weiterhin sind auch der Dissens und die abweichenden religiösen Lehren von der Glaubensfreiheit geschützt.<sup>581</sup>

Islamistischer Terrorismus ist ein weiteres Beispiel von Handlungsweisen, die sich zwar aus subjektiver Sicht auf Religion beziehen, von außen betrachtet aber keine Glaubenshandlungen sind.<sup>582</sup> Mehrere Analysen lassen beispielsweise in Bezug auf die radikalislamische Terrormiliz IS den Schluss zu, dass hier zwar vereinzelte Glaubenssätze zu einem fanatischen Bild zusammengefügt werden, doch entsprechen diese nicht ihrer eigentlichen, von muslimischen Theologen zugeordneten Bedeutung. Oder sie wurden so fragmentarisch entnommen, dass sie sich gegenseitig widersprechen.<sup>583</sup> Hinter dem Terror steht danach kein in sich schlüssiges Glaubenskonstrukt, sondern vielmehr ein Vorwand,<sup>584</sup> um unter einem gemeinsamen Deckmantel Macht zu ergreifen und unter dem fundamentalistischen Glaubensmotiv viele Anhänger hinter sich zu versammeln. Die Suche nach religiöser Wahrheit und gottgefälligem Leben ist in diesem Sinn kein Merkmal einer solchen Vereinigung. Daher kann hier bereits eine glaubensgeleitete Handlung verneint und damit die Handlung aus dem Schutzbereich des Art. 4 GG ausgeschlossen werden.<sup>585</sup>

## bb) Missbrauch einer Monopolstellung

Zur strukturellen Diskriminierung wird die Entscheidungsmacht der Religionsgemeinschaft,

---

<sup>580</sup> *Classen*, Religionsrecht, Rn. 92, 233.

<sup>581</sup> BVerfGE 24, 236 (246); 32, 98 (106); 33, 23 (28 f.); *Classen*, Religionsrecht, Rn. 92. Er unterscheidet zu diesem Zweck verfasste Religionsgemeinschaften von Glaubens- und Kultgemeinschaften, Rn. 233 ff und sieht entgegen der Bestimmung des Art. 4 GG für die Definition von Religion eine Gruppenzugehörigkeit als notwendiges Merkmal an. Dagegen: *Badura*, Schutz von Religion und Weltanschauung durch das Gesetz, S. 32.

<sup>582</sup> *Heckel*, in: Gesammelte Schriften, 647 (687 f.).

<sup>583</sup> Dies entspricht der notwendigen Unterscheidung von Islamismus, also einer Ideologie, die Anleihen am Islam nimmt, und der Religion Islam, *Farschid*, in: Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, Bd. 1, 435 (436 ff., 439 ff.), Auf S. 446 weist *Farschid* beispielsweise darauf hin, dass von den Salafisten mit Vorliebe unerfahrene Personen und solche, die sich noch nicht mit der Religion beschäftigt haben, rekrutiert werden, damit die Unterscheidung des Islam und der Ideologie schwer fällt.; Zur Politisierung des Islams: *Röhrich*, Die Politisierung des Islam, S. 5 f., zum IS: 31 ff.; *Baringhorst*, DLF, Beitrag vom 01.10.2001; vgl. auch *Busse*, FAZ vom 27.11.2014; *Klingen*, DLF, Beitrag vom 19.11.2015.

<sup>584</sup> Vgl. BVerwGE 90, 112; *Winter*, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 116: die Religion darf jedenfalls nicht nur Vorwand der in diesem Fall wirtschaftlichen Betätigung sein.

<sup>585</sup> Vgl. *Heckel*, in: Gesammelte Schriften, 647 (688).

wenn diese einen Repräsentationsanspruch für ihre religiöse Strömung für sich beansprucht und auf der Basis ihrer Monopolstellung dann frei darüber entscheidet, wer Mitglied sein kann und wer nicht. Ein Mehr an Alleinstellungsmerkmalen verleiht der juristischen Person auf diese Weise ein Mehr an Macht gegenüber dem einzelnen Grundrechtsträger. Dieser ist auf die Anerkennung durch die monopolistische juristische Person angewiesen, will er seinen Interessen in kollektiver Form nachgehen.

Allein die Monopolstellung genügt jedoch nicht, um die Anwendbarkeit des Gleichheitssatzes zu begründen. Es muss eine rechtsmissbräuchliche Handlung aufgrund des Monopols hinzukommen.<sup>586</sup> Das bedeutet, dass der Missbrauch der hervorgehobenen Stellung in der Anwendung nicht glaubensgeleiteter Gründe für Entscheidungen und Handlungen gegenüber ihren Mitgliedern liegt.

#### cc) Minderheiten in Religionsgemeinschaften

Der einzige Anknüpfungspunkt für den Staat, um Kontrolle über Religionsgemeinschaften auszuüben, liegt in der gerichtlichen Plausibilitätskontrolle über die Frage, ob tatsächlich eine religiös motivierte Entscheidung vorlag. Dafür muss das betroffene Mitglied die Entscheidung der Religionsgemeinschaft vor Gericht anfechten. Dies dürfte eher selten zu erwarten sein. Unter den Religionsgemeinschaften hat sich vielmehr ein Gefüge unterschiedlicher Gemeinschaften eingestellt, in der ein grundlegender religiöser Dissens häufig zur Neugründung einer eigenen Religionsgemeinschaft führt.

Jede Religion hat unterschiedliche Strömungen. Das Grundgesetz verlangt, dass in einer Religionsgemeinschaft ein religiöser Grundkonsens herrscht.<sup>587</sup> Auch neben den Kirchen gibt es diverse Freikirchen, die sich zwar selbst zum Christentum zählen, allerdings nicht den beiden großen Kirchen angehören. Einen umfassenden Konsens über alle religiösen Fragen gibt es auch innerhalb dieser Gruppierungen nicht.<sup>588</sup> Dieser Umstand geht auch auf die Wandlung des Bekenntnisbegriffes zu einem Rechtsbegriff hin zurück. Aus der evangelischen Theologie zunächst nur als Abgrenzung zum Katholizismus verstanden, hat er sich zu einem allgemeinen Konstitutionsmerkmal einer Religionsgemeinschaft gewandelt. Eine Zuordnung der evangelischen Kirche selbst erfolgte für sich über den gemeinsamen Glauben, nicht allerdings über die menschengemachte Beschreibung des Glaubens. Erst die starke

---

<sup>586</sup> Ferrer i Riba/Coderch, in: Zur Drittwirkung der Grundrechte, 33 (78).

<sup>587</sup> Siehe B. II. 2. d) aa) Definition Religionsgemeinschaft, S. 35.

<sup>588</sup> Classen, Religionsrecht, Rn. 92.

Institutionalisierung der Glaubensgemeinschaften, insbesondere durch den Körperschaftsstatus, erforderte einen Rechtsbegriff, der es dem Staat ermöglichte, die Glaubensgemeinschaften voneinander abzugrenzen. Notwendigerweise ist jedoch die menschengemachte Beschreibung des Glaubens im Gegensatz zum Wort Gottes so unterschiedlich wie ihre Verfasser.<sup>589</sup> Dies hindert jedoch nicht die Gemeinsamkeit als Religionsgemeinschaft.

In der derzeitigen Entwicklung verschiedener islamischer Strömungen spiegelt sich die Entwicklung der christlichen Kirchen. Der Impuls zur Vereinheitlichung, also Unionierung, der Kirchen stammt ebenfalls aus dem staatlichen Interesse an einem einheitlichen Ansprechpartner. Innerhalb der Kirchen führte dies dazu, dass die bekennniseinheitlichen Glaubenskreise untereinander und im Verhältnis zur großen Kirche Abgrenzung suchten. Verschiedene Ursachen führten auch in den Kirchen zu Richtungskämpfen, die später erst durch die Zulassung von Sonderrechten für einzelne kirchliche Gruppen unter Einhaltung des Glaubensbekenntnisses überwunden wurden. Zwischenzeitlich waren Minderheitengemeinden, Minderheitengottesdienste und Separationen durchaus üblich. Auch die Abgrenzung von Glaubensgruppen einer gemeinsamen kulturellen Tradition und Sprache ist den Kirchen bekannt.<sup>590</sup> In entgegengesetzter Richtung gab es später allerdings auch den Zusammenschluss zu Brüdergemeinden.<sup>591</sup>

In Preußen wurde die Neuordnung der Religionsgemeinschaften mit einer doppelseitigen Unterscheidung von Gesinnungs- und Rechtsgemeinschaften eingeleitet. Gesinnungsgemeinschaften waren auf einen kleinen örtlichen Bereich begrenzt und fassten die tatsächliche Vielfalt der Glaubensüberzeugung auf einem kleinen Territorium zusammen. Ihnen standen die großen, regional übergeordneten Rechtsgemeinschaften gegenüber. Diese waren strikt formal bekennnisgebunden. Durch diese Aufteilung konnte in Ansätzen bereits innerkirchliche Toleranz gelebt werden, während gleichzeitig formal ein Ansprechpartner für Kooperationen mit dem Staat bereit stand.<sup>592</sup>

In Hessen wurde demgegenüber die innerkirchliche Bindung über die Bekenntnisgebundenheit eingeführt. Fiel diese formal-strikt aus, führte sie unweigerlich zur

---

<sup>589</sup> Zum Ganzen: *Wolf*, ZevKR 17 (1972), 39 (40); Er sieht im Rechtsbegriff Bekenntnis ein einem Statut eines Vereins entsprechende vertragliche Einigung.

<sup>590</sup> Zum Ganzen: v. *Tiling*, in: Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht, Bd. 2, 807 (808). Als Beispiel erwähnt dieser die französisch-reformierten Kirchengemeinden in Preußen; sowie genauer: *Maurer*, ZevKR 17 (1972), 32 ff. mit einem historischen Überblick zu den Minderheitengruppen in der evangelischen Kirche seit dem frühen 19. Jh.

<sup>591</sup> *Wolf*, ZevKR 17 (1972), 39 (46).

<sup>592</sup> *Maurer*, ZevKR 17 (1972), 32 (33 f.).

Separation. War sie hingegen gelockert, fehlte es an religiösen Impulsen zur Neubildung kirchlicher Gruppen. Der strikten Ablehnung einer Bekenntnisgebundenheit wiederum fehlt es an einer verbindenden Gemeinsamkeit. Während des 19. Jh. lief sie zudem Gefahr, die Glaubensgemeinschaft durch gemeinsame politische Aktivitäten zu verdrängen.<sup>593</sup>

Die Koordination zeigte zeitgleich in Bayern, dass eine Bekenntnisbindung dennoch die Existenz einzelner Untergruppen zulassen kann. Ob hierfür ein stärkerer gemeinsamer Gegensatz von außen oder aber die Errichtung von Instituten zur innerkirchlichen Diskussion (Synoden) ausschlaggebend waren, ist ungewiss.<sup>594</sup>

Dieselben Herausforderungen stehen nun auch den islamischen Strömungen bevor. Die verschiedenen Wege der christlichen Kirche zeigen zum einen, dass es keinen ausgezeichneten Weg in das gemeinsame Bekenntnis gibt. Zum anderen zeigen sie aber auch, dass diese Entwicklung Zeit und eigene, national verortete theologische Impulse braucht, um voranzuschreiten. Insofern ist die Einrichtung weiterer islamisch-theologischer Fakultäten unabdingbar für die nationale Verankerung des Islam und die beidseitige Zusammenarbeit zwischen muslimischen Religionsgemeinschaften und dem Staat. Da diese Koordination der Glaubensgemeinschaften untereinander jedoch rein dem Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften unterliegt, ist die Zulassung anderer Gruppen in einer Religionsgemeinschaft eine innere Angelegenheit. Der Staat kann diese Entwicklung nicht erzwingen. Er kann sie lediglich durch sein Verhalten im Wege der Kooperation fördern.

Die beschriebene Dynamik der Neugründungen und Verzweigung der Ansichten im gesellschaftlichen Bereich, zu dem auch die Religionsgemeinschaften zählen, ist ein natürliches Phänomen.<sup>595</sup> Durch dieses eigenverantwortliche Handeln entsteht in diesem Bereich Vielfalt. Nur durch Freiheiten zum gesellschaftlichen oder religiösen Dissens findet eine Weiterentwicklung von Meinungen und Interessen statt.<sup>596</sup> Dieser „offene Lebens- und Willensbildungsprozess“ ist eine Grundbedingung für Pluralismus und die verfassungsstaatliche Demokratie.<sup>597</sup> Zudem hat auch das Bundesverfassungsgericht die Verantwortlichkeit der Grundrechtsträger für ihre eigene Entscheidung im Zusammenhang mit der Religionsfreiheit betont.<sup>598</sup> Die „selbstverständnisgemäße Lebensführung“<sup>599</sup> bedingt eine

---

<sup>593</sup> Maurer, ZevKR 17 (1972), 32 (35 f., 38).

<sup>594</sup> Maurer, ZevKR 17 (1972), 32 (37 f.).

<sup>595</sup> Classen, Religionsrecht, Rn. 94.

<sup>596</sup> Vgl. Ferrer i Riba/Coderch, in: Zur Drittwirkung der Grundrechte, 33 (74).

<sup>597</sup> Hollerbach, in: Zum Verhältnis von Staat und Kirche, 7 (11).

<sup>598</sup> BVerfGE 12, 1 (3): „Nach dem Grundgesetz gewährleistet die Glaubensfreiheit dem Einzelnen einen Rechtsraum, in dem er sich die Lebensform zu geben vermag, die seiner Überzeugung entspricht, mag es sich dabei um ein religiöses Bekenntnis oder eine irreligiöse - religionsfeindliche oder religionsfreie -

eigenverantwortliche Wahrnehmung der Grundrechte. Einzelne anderslautende religiöse Meinungen erschüttern nicht die gesamte Religionsgemeinschaft. Dafür ist deren grundlegender Konsens zu stark.<sup>600</sup> Die Herausbildung neuer Gruppen oder Abspaltungen ist genauso wie der konservierende Gehalt bestehender Organisationen fruchtbar, um den gesellschaftlichen Prozess der Meinungsfindung am Laufen zu halten. Die individuelle Glaubensfreiheit schützt auch den einzelnen in seiner von der Religionsgemeinschaft abweichenden religiösen Ansicht.<sup>601</sup> Auch Sektierer genießen die Religionsfreiheit, woraus letztendlich wichtige Strömungen und Lehren für die Religion als Ganzes entstanden. Diesen verschiedenen Strömungen dennoch Integration, Konsens und Kompromiss zu ermöglichen, ist Aufgabe der Verfassung.<sup>602</sup>

Ein besonderes Kriterium im Rahmen religiöser Vereinigungen ist allerdings der Repräsentationsanspruch<sup>603</sup> einer Religionsgemeinschaft gegenüber dem Staat. So bedeutet der Ausschluss der Mitgliedschaft aus der religiösen Vereinigung zugleich, dass der einzelne Grundrechtsträger nicht an der Kooperation mit dem Staat und damit an der staatlichen Religionsförderung teilnehmen kann. Gerade die bereits angesprochene Integrationswirkung von Religionsgemeinschaften, die insbesondere regional verwurzelt sind, ist für die einzelnen Gläubigen von Vorteil.

Daher besteht eine besondere Pflicht des Staates bei Kooperationen: die naturgemäße Vielfalt der Religionsgemeinschaften, die einer Religion angehören, muss beachtet und beim Abschluss von Verträgen berücksichtigt werden.<sup>604</sup> Beispielsweise muss in Bezug auf den Religionsunterricht die Pflicht zur gemeinsamen Auseinandersetzung über Unterrichtsinhalte bestehen.<sup>605</sup>

---

Weltanschauung handeln.“; 44, 37 (49).

<sup>599</sup> Morlok, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 69.

<sup>600</sup> Classen, Religionsrecht, Rn. 93.

<sup>601</sup> Germann, Der Staat 43 (2004), 491, (493 f.).

<sup>602</sup> Hollerbach, in: Zum Verhältnis von Staat und Kirche, 7 (14).

<sup>603</sup> Diese Kriterium nennt ausdrücklich auch: *Ferrer i Riba/Coderch*, in: Zur Drittwirkung der Grundrechte, 33 (82). Danach gehört es zur Pflicht auf Konsistenz, in Fällen von Vertretung ganzer gesellschaftlicher Gruppen gegenüber dem Staat, alle potentiellen Mitglieder einzubeziehen. Dies könnte am Beispiel der DITIB gegeben sein, die für die Muslime in Deutschland als größte Vereinigung auftritt, gleichzeitig aber „türkische Vorstellungen“ des Islams einbringt und bspw. alevitische Vereinigungen nicht als Mitgliedsvereine zulässt. In der Konsequenz könnte ein gerichtlich überprüfbarer Anspruch auf Mitgliedschaft bestehen, in dem der Entscheidungsspielraum der Religionsgemeinschaft eingeschränkt ist. Voraussetzung hierfür ist jedoch eine klare und nicht rein informelle Vertretung der Mitglieder gegenüber dem Staat, die dieser auch einfordern muss. Diese Vereinigung mit Repräsentationsanspruch könnte auch von der Religionsgemeinschaft selbst abgespalten als rein politisches Organ handeln.

<sup>604</sup> Schrooten, Gleichheitssatz und Religionsgemeinschaften, 247 ff.; Siehe dazu sogleich B. III. 3. Kooperationen, S. 104.

<sup>605</sup> Siehe unter B. III. 3. d) dd) Religionsunterricht mit Staatenbezug? S. 133.

#### d) Zusammenfassung

Auch im gesellschaftlichen Bereich kann es zu Diskriminierungen kommen. Ist eine Religionsgemeinschaft mit Staatenbeteiligung so mächtig, dass sie ein Monopol für eine Religion darstellt, besteht die Gefahr, dass sie aus religionsfremden Gründen Mitglieder ausschließt. Dieses Verhalten ist von der Religionsfreiheit der Religionsgemeinschaft nicht gedeckt. Im Einzelnen ist der Nachweis der nicht glaubensgeleiteten Entscheidung jedoch schwierig und führt eher zur Gründung einer eigenen Religionsgemeinschaft.

Der Umgang der christlichen Kirchen mit ihren Minderheiten gibt den Weg für die muslimischen Religionsgemeinschaften vor: die Koordinierung der einzelnen Gruppen muss selbstbestimmt erfolgen. Letztendlich müssen formal bekenntnisgebundene Religionsgemeinschaften entstehen, die dem Staat als Ansprechpartner dienen können und dabei eine Glaubensströmung tatsächlich vertreten. Der Staat muss bei der Religionsförderung darauf achten, verschiedene Strömungen untereinander auch dann paritätisch zu behandeln, wenn sie insgesamt einer Religion zugeordnet sind.

### 3. Kooperationen

Freiwillige Kooperationen<sup>606</sup> zwischen Staat und Kirche sind verfassungsrechtlich nur unter einer strikten Aufgabenteilung zulässig: Der Staat gibt einen Ordnungsrahmen vor, den die Religionsgemeinschaften mit Inhalten füllen.<sup>607</sup> Die Verantwortungen für diese Bereiche müssen getrennt bleiben. In diesem Sinne muss der Ordnungsrahmen auch die Gleichbehandlung der Kooperationspartner umfassen.

Eine Kooperation zwischen der Religionsgemeinschaft und dem Staat muss an die Funktion einer solchen Kooperation gekoppelt sein.<sup>608</sup> Der Staat kann verfassungsrechtlich erlaubte Zwecke mit der Kooperation verfolgen. Er muss dabei aber stets die Grundrechte aller Beteiligten wahren. Das tut er insbesondere durch Nichteinmischung in religiöse Fragen.<sup>609</sup> Damit muss zunächst der Zweck solcher Zusammenarbeit bestimmt werden. Der Staat übernimmt nunmehr eine Verantwortung dafür, dass die staatlich verliehenen Privilegien nur

---

<sup>606</sup> Dazu: *Czermak*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Rn. 148.

<sup>607</sup> *Classen*, Religionsrecht, Rn. 121.

<sup>608</sup> Für eine funktionale Interpretation ebenso: *Munsonius*, DÖV 2013, 93 (99).

<sup>609</sup> „Der Staat schützt die Religion, aber er definiert sie nicht.“, *Munsonius*, DÖV 2013, 93 (99).

unter Wahrung der Grundrechte der Religionsgemeinschaft , ihrer Mitglieder und gläubiger Nicht-Mitglieder vergeben werden.

#### a) Kooperationsbereiche

Aus dem Verhältnis von Staat und Religionsgemeinschaften geht hervor, dass trotz der Trennung Überschneidungen in Aufgabenbereichen und insbesondere in den zugeordneten Personen (Staatsbürger/Mitglieder) bestehen.<sup>610</sup> Beide Bereiche müssen also grundsätzlich gerade deshalb voneinander getrennt werden, um eine Kooperation in gegenseitigem Respekt überhaupt möglich zu machen.<sup>611</sup> Die Identität beider Bereiche würde eine Kooperation grundsätzlich und von vornherein ausschließen. Kooperationen sind in den vom Grundgesetz vorgesehenen Ausnahmen der Trennung von Kirche und Staat verbreitet.<sup>612</sup>

Kooperationen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften finden statt, um die Grundrechtsausübung der Gläubigen und der Religionsgemeinschaft zu fördern.<sup>613</sup> Sie bewirken Frieden zwischen Staat und Religion sowie zwischen den Religionen.<sup>614</sup> In Anbetracht des offenen Verhältnisses zwischen Staat und Kirche in Deutschland gibt es mehrere Bereiche der Zusammenarbeit. Diese Bereiche der „partnerschaftlichen Kooperation“<sup>615</sup> betreffen bspw. den Religionsunterricht gemäß Art. 7 III GG,<sup>616</sup> theologische Fakultäten,<sup>617</sup> die Militär- und Gefangenenseelsorge gemäß Art. 140 GG i.V.m. Art. 141 WRV,<sup>618</sup> sowie aber auch Mitwirkung im Rundfunkrat bzw. Sendezeiten im öffentlich-rechtlichen Funk und Fernsehen<sup>619</sup> oder ständige Vertretungen der Kirchen in den Regierungen<sup>620</sup>. Weiterhin fallen hierunter Wohlfahrtspflege, der Betrieb von Krankenhäusern, Kindergärten und Altersheimen, zudem Betreuungseinrichtungen, Bahnhofsmisionen, Denkmalpflege,<sup>621</sup> der Betrieb von Friedhöfen,<sup>622</sup> religiöse Feiertage<sup>623</sup>

---

<sup>610</sup> V. Campenhausen, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 47 (81 f.).

<sup>611</sup> V. Campenhausen, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 47 (83).

<sup>612</sup> Siehe hierzu die Ausführungen oben B. II. 2. d) cc) (1) (b) Unterbrechungen S. 51.

<sup>613</sup> Magen, NvwZ 2001, 888 (889); hierzu später genauer unter B. III. 3. b) Funktionen der Kooperation, S. 103.

<sup>614</sup> Hense, in: Das Recht der Staatskirchenverträge, 115 (119).

<sup>615</sup> Hillgruber, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 103 (105) zitiert: Muckel, Der Staat 38 (1999), 569, (590, 592).

<sup>616</sup> Koriath, in: Handbuch der Grundrechte, Rn. 69 ff.; Hierzu noch ausführlicher unter B. III. 3. d) dd) Religionsunterricht mit Staatenbezug?, S. 133.

<sup>617</sup> Vgl. Ohne Namen, FAZ vom 16.01.2012, 5; hierzu näher: Walter, DVBl 2010, 993 (997).

<sup>618</sup> Jurina, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (700); Koriath, in: Handbuch der Grundrechte, Rn. 74 f.

<sup>619</sup> Koriath, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 140 GG, Rn. 21; Koriath, in: Handbuch der Grundrechte, Rn. 67; z.B. § 45 I Nr. 1 RundfunkG MV; Art. 13 I Nr. 3 Bay. MedienG.

<sup>620</sup> Aufzählung bei: Hillgruber, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 103 (116).

<sup>621</sup> Koriath, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 140 GG, Rn. 28.

und Weiteres.<sup>624</sup> Kooperationen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften finden meistens, aber durchaus nicht ausschließlich,<sup>625</sup> auf der Basis statt, dass die Religionsgemeinschaft den Status einer Körperschaft öffentlichen Rechts besitzt.<sup>626</sup> Zudem sind, wie bereits ausgeführt,<sup>627</sup> verschiedene Rechte unmittelbar mit dem Körperschaftsstatus verbunden. Diese Verleihung des Körperschaftsstatus an sich stellt mithin ebenfalls eine Form der Kooperation dar.<sup>628</sup> Sie ist aber nicht zugleich zwangsläufige Voraussetzung für andere Kooperationsformen.<sup>629</sup>

Dieser Status ist nicht allen Religionsgemeinschaften ohne weiteres zuerkannt worden. Hier kommt das traditionelle Kooperationsverhältnis der christlichen Kirchen zum Staat durch die Vorschriften der WRV zum Körperschaftsstatus zum Tragen. Für die unterschiedlichen Abstufungen der Zusammenarbeit mit und ohne Körperschaftsstatus wurde der Begriff „gestufte Parität“<sup>630</sup> geprägt. Dieser Begriff ist aus der Sicht einer funktionalen Zusammenarbeit von Staat und Religionsgemeinschaft jedoch nicht zutreffend. Die besonderen Voraussetzungen für den Körperschaftsstatus sind kein Ausdruck der Missachtung der verfassungsrechtlichen Vorgabe der Parität, wie es der Begriff „gestuft“ suggeriert. Eine Gleichbehandlung durch den Staat, geknüpft an die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen und an die Funktion der Zusammenarbeit, ist vielmehr unbedingt erforderlich. Die Verleihung dieses Status kann daher zwar von allen Religionsgemeinschaften angestrebt werden, ist durch die Voraussetzungen der WRV-Artikel jedoch nicht ohne weiteres zu erlangen.

Der Status ist nicht nur für die Religionsgemeinschaften und die Gläubigen in ihrer Religionsausübung von Vorteil. Er fördert über die genannten Kooperationsbereiche die Integration der Gesellschaftsgruppe und verfolgt damit auch einen vom Staat angestrebten Zustand. Die „sozialen Kräfte der Religion und ihre [...] Bedeutung für das öffentliche Leben“<sup>631</sup> können somit für die Gesellschaft, mithin für den Staat, fruchtbar gemacht werden.

Es obliegt dem Staat, die gesellschaftliche Aktivität der Religionsgemeinschaften paritätisch

---

<sup>622</sup> *Korioth*, in: Handbuch der Grundrechte, Rn. 68.

<sup>623</sup> *Solte*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 417 (435); *Korioth*, in: Handbuch der Grundrechte, Rn. 72.

<sup>624</sup> Beispiele aus: v. *Campehausen*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 47 (81); *Munsonius*, DÖV 2013, 93 (101).

<sup>625</sup> Aktuelle Beispiele sind die Verträge Hamburgs und Bremens mit muslimischen Religionsgemeinschaften, die den Status einer Körperschaft öffentlichen Rechts nicht besitzen. Dazu unten 4. (c) S. 129.

<sup>626</sup> Ausführlich zum gesellschaftlichen Engagement muslimischer Religionsgemeinschaften in Deutschland: *Tan*, in: Handbuch Christentum und Islam in Deutschland, Bd. 2, 664.

<sup>627</sup> S.o. B. II. 2. c) Körperschaftsstatus, S. 32.

<sup>628</sup> *Munsonius*, DÖV 2013, 93 (100); anders: *Robbers*, in: FS für Martin Heckel, 411 (419).

<sup>629</sup> *Heckel*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 589 (613); *Hense*, in: Das Recht der Staatskirchenverträge, 115 (170).

<sup>630</sup> *Hillgruber*, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 103 (109).

<sup>631</sup> *Hillgruber*, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 103 (110).

zu unterstützen. Er darf dabei jedoch die Ausgrenzung von Religionsminderheiten innerhalb einer „anderen“ Religion nicht dulden, wenn es um die Verteilung von staatlichen Vorteilen geht. Darum muss die Vergabe der Vorteile streng an funktionalen Kriterien orientiert werden.

## b) Funktionen der Kooperation

Die Zusammenarbeit von Religionsgemeinschaften und Staat muss einen verfassungsrechtlich erlaubten Zweck verfolgen. Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Kooperation des Staates mit jedem Teil der Gesellschaft muss in der Folge funktionsgebunden interpretiert werden. Kooperationen sind zunächst religions- und damit grundrechtsfördernd. Die förderliche Wirkung des gemeinschaftlichen Engagements von Religionsgemeinschaften für die Gesellschaft ist, wie bereits beschrieben, ein positiver Effekt. Dies darf aber nicht zur Zielsetzung der Zusammenarbeit erhoben werden.<sup>632</sup> Ansonsten besteht die Gefahr der Einmischung in die Inhalte des gesellschaftlichen Engagements. Diese Partei darf der Staat nicht ergreifen. Anerkannte und „richtige“ Gründe für eine Kooperation können aus staatlicher Sicht daher auch niemals die Übereinstimmung oder besondere Ankerkennung einer bestimmten Religion sein.<sup>633</sup> Diese Kriterien sind nicht verfassungsgemäß.

Eine Funktionsbetrachtung darf sich daher nur an den verfassungsrechtlichen Vorgaben und dabei insbesondere an den verschiedenen Wirkdimensionen der Grundrechte orientieren.<sup>634</sup> Somit wird keine möglicherweise das Allgemeinwohl fördernde Handlungsweise der Religionsgemeinschaften unterstützt, sondern allein die Grundrechtswahrnehmung ihrer Mitglieder in individueller und gemeinschaftlicher Weise.<sup>635</sup> Ungleichbehandlungen müssen sich daher am Grundsatz der Parität messen lassen.<sup>636</sup> Die staatskirchenrechtlichen Regelungen sollen Frieden zwischen den Religionen und größtmögliche Freiheitsverwirklichung mit sich bringen.<sup>637</sup> In diesem Lichte sind auch die hier angesprochenen Kooperationen auszugestalten. Parität kann nur eingehalten werden, wenn bei der Auswahl und Ausgestaltung der Kooperation streng funktional vorgegangen wird.

---

<sup>632</sup> So auch *Weber*, ZevKR 57 (2012), 347 (354); zur gesellschaftlichen Diskussion über die „Werte“ von Religion vgl. auch *Lübbe*, FAZ vom 26.04.2011, 8.

<sup>633</sup> *V. Campenhausen*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 47 (82).

<sup>634</sup> BVerfGE 102, 370 387; grundsätzlich und ausführlich hierzu: *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit.

<sup>635</sup> *Magen*, NVwZ 2001, 888 (889); *Munsonius*, DÖV 2013, 93 (100); *Walter*, Religionsverfassungsrecht, 607, 610.

<sup>636</sup> *Schrooten*, Gleichheitssatz und Religionsgemeinschaften, 249 ff.

<sup>637</sup> S.o. Teleologische Auslegung der WRV-Artikel B. II. 2. d) cc) (1) (d) Rechtscharakter Trennungsgebot, S. 54; skeptisch hingegen *Hense*, in: Das Recht der Staatskirchenverträge, 115 (172).

Die Funktion des Körperschaftsstatus der Religionsgemeinschaften ist die Effektivierung ihrer religiösen und damit grundrechtlichen Tätigkeiten.<sup>638</sup> Sie besteht jedoch nicht in der Umsetzung von staatlichen Zielen, insbesondere auch nicht denen eines ausländischen Staates, der hinter der Religionsgemeinschaft steht. Die Verleihung des Status einer Körperschaft und die anderen Kooperationsformen müssen sich dabei also an der Freiheitsförderung für die Religionsausübung der Religionsgemeinschaft oder ihrer Mitglieder messen lassen. Das Grundgesetz hält keinen umfangreichen Kriterienkatalog für Kooperationen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften bereit, um damit neutralitätswahrend die Religionsausübung zu unterstützen.<sup>639</sup> In jeder weiteren zusätzlichen Voraussetzung verbirgt sich eine Grundrechtsbeschränkung der paritätischen Unterstützung des Religionsschutzes. Sie dürfen daher nur aufgestellt werden, wenn sie zum Erreichen des angestrebten Zwecks, also des Grundrechtsschutzes, beitragen.

Zwar haben Religionsgemeinschaften unstreitig einen das Gemeinwohl fördernden Aspekt. Doch wird dieser durch den Staat auch bei Kooperationen am effektivsten unterstützt, wenn der Staat den Abstand zu den Religionsgemeinschaften und den inhaltlichen und religiösen Fragen beibehält. Der Staat darf sich dabei nicht verleiten lassen, die Gemeinwohlförderung als öffentlichen Auftrag von Religionsgemeinschaften und Kooperationen aufzustellen.<sup>640</sup> Er fördert die für ihn positiven Belange am besten, wenn er die grundrechtliche Freiheit der Religionsgemeinschaften unterstützt.<sup>641</sup> Eine Entscheidung des Staates, welche Religionen gemeinwohlförderlich sind, verletzt letztendlich seine Neutralitätspflicht.<sup>642</sup> Die gemeinwohlförderlichen Inhalte werden am besten durch die Religionsgemeinschaft selbst vorgenommen.

Gegen die Ansicht, dass durch die Kooperation Grundrechtsausübung unterstützt wird, kann nicht angeführt werden, dass eine für die Religionsgemeinschaft etwaig entstehende Grundrechtsverpflichtung nicht gleichzeitig mit ihrer eigenen Grundrechtsberechtigung ausgeübt werden kann. Zum einen ist die Grundrechtsverpflichtung, wie oben bereits beschrieben, niemals Vorbedingung, sondern allenfalls Folge einer Kooperation. Die Grundrechtsverpflichtung entsteht ausschließlich aus der Übertragung von Hoheitsrechten.

---

<sup>638</sup> BVerfGE 102, 370 (395); *Weber*, ZevKR 57 (2012), 347 (353); *Munsonius*, DÖV 2013, 93 (101).

<sup>639</sup> *Robbers*, in: FS für Martin Heckel, 411 (411).

<sup>640</sup> *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, 153 ff.; anders: *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 4 GG Rn. 165.

<sup>641</sup> *Magen*, NVwZ 2001, 888 (889 führt hier zu Recht den Vergleich zu den Medienfreiheiten an, die ebenfalls in einem öffentlichen Auftrag stehen, diesen aber am besten erfüllen, wenn sie größtmögliche grundrechtliche Freiheit genießen).

<sup>642</sup> *Magen*, NVwZ 2001, 888 (889).

Das geschieht jedoch nicht zwangsläufig bei jeder Kooperation, sondern nur auf gesetzlicher Grundlage und unter Aushandlung in Form eines Vertrags.

Zudem kommt eine Religionsgemeinschaft, sobald sie mit dem Staat kooperiert, nicht in Konfusion<sup>643</sup> mit ihrer eigenen Grundrechtsträgerschaft. Die Grundrechtsverpflichtung besteht nur gegenüber ihren Mitgliedern. Die Grundrechtsberechtigung bezieht sich weiterhin auf den Staat. Das Konfusionsargument gilt hier also nicht, da sich Grundrechtsträgerschaft und Grundrechtsverpflichtung jeweils auf andere Ebenen (Staat einerseits, gläubiges Mitglied andererseits) beziehen.<sup>644</sup>

Die Unterstützung der Grundrechtsverwirklichung hat je nach Kooperationsform unterschiedliche Ausprägungen. Die Glaubensfreiheit oder Religionsausübung kann in unterschiedlicher Weise gefördert werden. So ist der Körperschaftsstatus eine Ausprägung organisatorischer Grundrechtsverwirklichung.<sup>645</sup> Struktur kann eine gemeinsame Grundrechtsausübung erleichtern. Dies ist also eine Ausprägung der objektiven Grundrechtsfunktion.

Seelsorge in Institutionen wie Armee, Krankenhaus oder Gefängnis unterstützt die individuelle Grundrechtsausübung des Einzelnen. Bekenntnisgebundener Religionsunterricht sowie theologische Fakultäten ermöglichen eine religionspezifische Bildung für den Einzelnen und eine kollektive, wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der eigenen Religion. Beide Formen der Kooperation fördern also sowohl die individuelle Religionsausübung wie auch Teilhabe und Verfahren an institutionalisierter Religionsausübung. Diese Funktion erfüllen auch die ständigen Vertretungen an der Regierung und im Rundfunkrat. Der Staat unterstützt z.T. auch mit finanzieller Hilfe das Betreiben von Altersheimen und Kindergärten. Damit ermöglicht er eine Religionsausübung durch Leistung. Hier, wie auch in der Wohlfahrt, zeigt sich auch in besonderem Maße eine Überschneidung der Religionsaufgaben mit gesellschaftlichen, staatlichen Aufgaben. Der Staat unterstützt eine Grundrechtswahrnehmung des Einzelnen über die abwehrrechtliche Dimension der Religionsfreiheit hinaus.

---

<sup>643</sup> So aber *Hillgruber*, NVwZ 2001, 1347 (1351), der eine generelle und quasi automatisierte Grundrechtsbindung der Religionsgemeinschaft in Form einer Körperschaft des öffentlichen Rechts annimmt.

<sup>644</sup> Vgl. auch zur Grundrechtsverpflichtung aus Sicht des Selbstbestimmungsrechts in B. II. 2. c) cc) (3) (d) Anwendungsbereich des Selbstbestimmungsrechts S. 65.

<sup>645</sup> *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, 198 ff., 270 ff.; *Magen*, NVwZ 2001, 888.

### c) Verfassungsrechtliche Grenze für geschriebene und ungeschriebene Voraussetzungen von Kooperationen

Die Kooperation und damit Förderung von Religionsausübung hat ihre verfassungsrechtlichen Grenzen in der Einhaltung von Parität und Neutralität.

#### aa) Parität

Auf der einen Seite muss eine Kooperation der Grundrechtsverwirklichung Rechnung tragen. Ein Beharren auf der Unterschiedlichkeit der Religionen und der daraus resultierenden Unvereinbarkeit verschiedener religiöser Ansichten steht dem entgegen. Es muss eine Lösung angestrebt werden, die eine Kooperation verschiedener Religionen mit dem Staat jenseits der gefestigten Strukturen ermöglicht. Die Voraussetzungen zur Teilnahme an der staatlichen Förderung dürfen sich nicht einseitig an dem Modell der christlichen Kirchen orientieren.

Auf der anderen Seite müssen auch Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung sich an der zivilen Orientierung ihrer Rechtsform messen lassen. Der Staat darf durch seine Kooperation mit einer Religionsgemeinschaft nicht das Handeln eines anderen Staates unterstützen. Eine Religionsgemeinschaft, die zivilrechtlich verfasst ist, muss auch mit gesellschaftlichen Mitteln handeln und darf ihre Mitglieder nicht hoheitlich behandeln.<sup>646</sup>

Eine vergleichbar einheitliche Organisation der Religionsgemeinschaften wie bei den Kirchen gibt es bspw. im Islam nicht. Staatskirchenverträge sind bilaterale Verträge, die auf die Bedingungen der jeweiligen Religionsgemeinschaft unter Wahrung der Parität angepasst sind.<sup>647</sup> Der Staat darf sich seiner Verantwortung zur Durchsetzung der Grundrechtsverwirklichung aller Beteiligten nicht entziehen, indem er, um eine größtmögliche Repräsentativität zu erlangen, sich auf eine einzelne Religionsgemeinschaft mit ausländischer Staatenbeteiligung stützt. Diese Repräsentativität besteht nur scheinbar, da hier lediglich eine quantitative, doch keine qualitative Vertretung von Gläubigen einer

---

<sup>646</sup> Vgl. die Rede des türkischem Ministerpräsidenten Erdogan in Deutschland zu den hier lebenden Türken am 28.02.2011 in Düsseldorf, in der er bestimmte Religionszugehörige gewissermaßen als Teil der türkischen Bevölkerung adressierte, vgl. zur Diskussion in Deutschland: *Rasche*, FAZ vom 01.03.2011, 3; Interview mit der damaligen Integrationsbeauftragten der Bundesregierung Maria Böhmer *Ohne Namen*, FAZ vom 02.04.2011, 5; zur rechtlichen Auseinandersetzung: Kube, in: *Information und Einflussnahme*, 124 ff. – hier geht der Verfasser auf die Versuche politischer Einflussnahme durch den türkischen Staatspräsidenten ein; Zum Verhältnis türkisch-stämmiger Muslime zu Ihrem Heimatland auch ausführlich: *Uslucan*, in: *Handbuch Christentum und Islam in Deutschland*, Bd. 2, 832.

<sup>647</sup> *Schrooten*, *Gleichheitssatz und Religionsgemeinschaften*, 250 ff.

Religion besteht.<sup>648</sup> Die Interessen des ausländischen Staates könnten die Interessen der Religionsgemeinschaft und der Gläubigen verdecken. Dann wird jedoch die Funktion der Kooperation nicht erfüllt. Daher ist es ausgeschlossen, grundsätzlich allen Religionsgemeinschaften die Grundrechtsberechtigung zu entziehen, die eine Verbindung zu einem ausländischen Staat haben. Vielmehr muss das Kooperationsverhältnis durch den Staat so ausgestaltet werden, dass es den grundgesetzlichen Anforderungen entspricht.

Maßstab für die Handlungsweisen des Staates ist die ihm durch das Grundgesetz vorgegebene Parität.<sup>649</sup> Auf diesem Wege bleibt die Pflicht zur demokratischen Verhaltensweise dort, wo sie ihren Grund hat: nicht in der Gesellschaft, nicht in einem ausländischen Staat, sondern im Staat selbst.<sup>650</sup> Der Staat muss dann auf der einen Seite seine Partner bei kooperativen Projekten sorgfältig auswählen und auf der anderen Seite diejenigen Vereine kontrollieren, die ein Potential für eine Gefährdung der demokratischen Grundordnung innehaben.<sup>651</sup> Unter Umständen kann der Staat auch insofern auf die Religionsgemeinschaft Einfluss nehmen, als er sie durch Gesetz zur Beachtung bestimmter Kriterien zwingt, um die Zusammenarbeit zu erhalten.

Wenn der Staat inhaltliche Kriterien für eine Kooperation aufstellt, die nicht objektiv sind und sich nicht an die Neutralitätspflicht des Staates halten, wird die Parität verletzt.<sup>652</sup> Da der Staat in Kooperationen die Grundrechtsverwirklichung von Religionsgemeinschaft und deren Mitgliedern fördert, stellen solche inhaltlichen Kriterien hierfür zugleich eine Grundrechtsverletzung dar.<sup>653</sup> Dabei wird allerdings nicht die abwehrrechtliche Dimension der Religionsfreiheit verletzt,<sup>654</sup> sondern die in der Parität ausgedrückte teilhaberechtliche

---

<sup>648</sup> Bsp. DITIB, die zwar eine zahlenmäßig große Menge an Gläubigen abbildet, doch die Heterogenität der muslimischen Religionsgemeinde nicht widerspiegeln kann.

<sup>649</sup> *Schrooten*, Gleichheitssatz und Religionsgemeinschaften, 249.

<sup>650</sup> Ansonsten verletzt der Staat seine Neutralitätspflicht, so argumentiert bezüglich der Vergabe von Religionsunterricht an Religionsgemeinschaften: *Heckel*, Vom Religionskonflikt zur Ausgleichsordnung, 85.

<sup>651</sup> BVerfGE 102, 370 (391): „Der Staat muss vielmehr darauf bedacht sein und dafür Sorge tragen, dass durch das Handeln öffentlich-rechtlicher Gebilde Rechte Dritter nicht verletzt werden, selbst wenn diese Zuordnung zum öffentlichen Recht eine eher formelle ist“.

<sup>652</sup> Auch: *Weber*, ZevKR 57 (2012), 347 (354 f.); *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, 176 f.; *Hense*, in: Das Recht der Staatskirchenverträge, 115 (162 ff.) weist darauf hin, dass allein die Parität dem Staat Grenzen in der Abschluss- und Gestaltungsfreiheit von Staatsverträgen setzen kann.

<sup>653</sup> *Weber*, ZevKR 57 (2012), 347 (367) sieht hierin ein grundrechtsähnliches Recht i.S.d. Art. 93 I Nr. 4a GG; auf die Erteilung von Religionsunterricht besteht hingegen sowohl von Seiten der Schüler als auch von Seiten der Religionsgemeinschaft ein Grundrecht i.S.e. subjektiven Rechts: BVerwGE 123, 49 (52 f.); *Badura*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 7 GG, Rn. 84, 87 ff.; *Uhle*, in: BeckOK GG, Art. 7 GG Rn. 69ff.

<sup>654</sup> So aber *Hillgruber*, NVwZ 2001, 1347 (1347 f.) Er spricht die Offensichtlichkeit aus, dass Religionsausübung auch ohne Kooperation möglich ist. Dabei verkennt er aber, dass bei der Vergabe von Leistungen zugunsten der Grundrechtsausübung eine Gleichbehandlung immer gegeben sein muss. Dieses Recht kann durchaus verletzt werden.

Dimension der Religionsfreiheit.<sup>655</sup> Art. 3 III 1 GG i.V.m. Art. 4 I GG verbietet eine Behandlung des Staates, die sich an der Religionszugehörigkeit orientiert. Eine Beschränkung der Leistungen an Religionsgemeinschaften darf also nur innerhalb der verfassungsimmanenten Schranken der Religionsfreiheit, basierend auf Gesetzen, vorgenommen werden. Dies gilt auch für die Teilhabe-, Leistungs- oder die objektiv-rechtliche Funktion des Grundrechts. Leistungen dürfen nur nach solchen Maßstäben unterschiedlich verteilt werden, die der Gleichbehandlungsgrundsatz zulässt.<sup>656</sup>

Auf die Behauptung dieser Grundrechtsverletzung kann auch eine Klage gestützt werden. Damit ist der Körperschaftsstatus an die Voraussetzungen des Grundgesetzes gebunden. Andere Kooperationen können dann von Voraussetzungen abhängig gemacht werden, wenn diese erforderlich sind, um die Funktion – Grundrechtsausübung – zu erreichen.

#### bb) Neutralität

Für die verschiedenen Formen von Kooperationen werden unterschiedliche Kriterien diskutiert. In Bezug auf den Körperschaftsstatus sind verschiedene Voraussetzungen aufgestellt worden, die hier nur im Ansatz kritisch hinterfragt werden können. Für andere Kooperationsformen hingegen besteht mangels textlicher Basis im Grundgesetz kein klares Meinungsbild.<sup>657</sup>

Zunächst ist festzustellen, dass der Körperschaftsstatus selbst keine Voraussetzung für andere Kooperationen ist.<sup>658</sup> Die Kategorien müssen separat betrachtet werden. Die Kriterien für den Körperschaftsstatus und die anderen Kooperationsformen müssen jedoch stets objektiv und neutral sein. Im Folgenden werden einzelne Kriterien getrennt in Bezug auf den Körperschaftsstatus und auf andere Formen der Kooperation analysiert, wo eine Unterscheidung notwendig ist.

---

<sup>655</sup> Vgl. hierzu oben B. II. 1. e) Teilhabe als derivatives Leistungsrecht S. 28; Eine ähnlicher Argumentation verfolgt der EGMR, wenn er zur Verleihung des Status einer anerkannten Religionsgesellschaft nach österreichischem Recht anhand von Art. 9 EMRK (Religionsfreiheit) i.V.m. Art. 14 EMRK (Verbot der Diskriminierung aufgrund Religion) prüft, ob der privilegierende Status unter Wahrung der Gleichbehandlung verliehen wird: EGMR, NVwZ 2009, 509 (512), zitiert nach *Weber*, ZevKR 57 (2012), 347 (388).

<sup>656</sup> So auch: *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, 68 f.

<sup>657</sup> So z.B. über Sendebeteiligung im öffentlich-rechtlichen Rundfunk, obwohl bisher nur die Kirchen diese Kooperation nutzen. Weiterhin ist der Betrieb von Kindertagesstätten oder Krankenhäusern oder auch die Denkmalpflege keinen spezifischen Voraussetzungen unterstellt.

<sup>658</sup> BVerwGE 123, 49 (70), allerdings mit Anwendung der materiellen Kriterien der Erlangung des Körperschaftsstatus auf die Erteilung von Religionsunterricht, vgl. oben B. III. 3. a) Kooperationsbereiche, S. 101; *Schrooten*, Gleichheitssatz und Religionsgemeinschaften, 250 f.

Zusätzlich zu den wortlautbezogenen Kriterien Religionsgemeinschaft und Mitgliedschaftsstruktur werden in Literatur und Rechtsprechung noch weitere inhaltliche Kriterien aufgestellt, die sich nicht im Normtext finden, sondern aus einer systematisch-funktionalen Einordnung der Norm in den Verfassungskontext resultieren sollen. Diese reichen von allgemeiner und besonderer Rechtstreue über eine Zweckbetrachtung der Körperschaftsform bei Religionsgemeinschaften bis hin zur Staatsloyalität und einem allgemeinen Repräsentationsanspruch der Religionsgemeinschaft.

Das Kooperationsverhältnis muss entsprechend ausgestaltet werden, um eine Unterstützung der Grundrechtswahrnehmung durch Religionsgemeinschaft und dem Einzelnen zu erreichen. Der Staat trägt die Verantwortung für das Erreichen der mit der Kooperation verbundenen staatlichen Aufgaben. Er kann diese auch am effektivsten wahrnehmen. Diese Vorgehensweise ermöglicht bei kleinstem Eingriff in die Grundrechtsausübung der Religionsgemeinschaften größtmögliche Wirkung und ist damit sowohl effektiv, als auch verhältnismäßig.

Die genannten Kriterien sollen inhaltlich zugeordnet und daraufhin untersucht werden, ob sie jeweils dazu in der Lage sind, die spezifischen Probleme einer inländischen juristischen Person mit ausländischer Staatenbeteiligung aufzugreifen und ihnen zu begegnen. Insbesondere wird betrachtet, ob einem möglichen strukturellen Missbrauch durch sie entgegengetreten werden kann, sowie, ob die Anwendung der Kriterien dabei nicht gegen das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften verstößt und trotzdem die äußeren Grenzen eines staatlichen Schutzauftrags einhält.

## (1) Religionsgemeinschaft

### (a) Allgemein

Das Vorliegen einer Religionsgemeinschaft ist als Voraussetzung für den Körperschaftsstatus ausdrücklich in Art. 137 V WRV und für andere Kooperationsformen indirekt vorgeschrieben. „Religionsgemeinschaften sind Zusammenschlüsse von Angehörigen eines gemeinsamen religiösen Bekenntnisses zu dessen umfassender, allseitiger korporativer Entfaltung“.<sup>659</sup> Insoweit beinhaltet dieses Kriterium nicht mehr und nicht weniger als die

---

<sup>659</sup> BVerwGE 123, 49 (54); vgl. oben Definition von *Anschütz*, unter B. II. 1. d) Definition Religionsgemeinschaft, S. 34. Die gleichen Voraussetzungen prüft auch *de Wall*, Rechtsgutachten über die Eigenschaft der DITIB, SCHURA und VIKZ als Religionsgemeinschaften, 6 f.; in Bezug auf die Anforderungen für Religionsunterricht.

Frage, ob es um einen religiösen Zusammenschluss von Personen geht. Der Begriff der Religionsgemeinschaft ist im gesamten Grundgesetz einheitlich geregelt und unterliegt in besonderer Weise dem Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften.<sup>660</sup>

Somit hat dieser Begriff auch an dieser Stelle keine besonderen Anforderungen an Aufbau und Inhalt einer Religionsgemeinschaft.<sup>661</sup> Eine Religionsgemeinschaft setzt demnach auch keine mitgliedschaftliche Struktur voraus.<sup>662</sup> Der falsche Ansatz wäre es hier, Kriterien für die Zusammenarbeit oder die Verleihung des Status an dem Begriff der Religionsgemeinschaft festzumachen.<sup>663</sup>

Zum einen wird hierdurch in die Grundrechtsausübung der Religionsgemeinschaft eingegriffen. Der Begriff Religionsgemeinschaft ist in Art. 137 V WRV und in den anderen Kooperationsmöglichkeiten aus dem Grundgesetz nur als Umschreibung für eine kollektive Religionswahrnehmung anzusehen. Hierbei werden keine strukturell-organisatorischen Anforderungen an diese Gemeinschaft aufgestellt. Die Religionsgemeinschaft konstituiert sich nach dem Selbstbestimmungsrecht gemäß Art. 137 III 1 WRV selbst. Weitere Einschränkungen des Begriffs verleiten dazu, diese Anforderungen auch auf die Grundrechtswahrnehmung selbst auszudehnen. Die Definition der Religionsgemeinschaft darf aber nicht dazu dienen, gezielt bestimmte Religionen aus dem Schutzbereich des Grundrechts auszuklammern. Der Begriff Religionsgemeinschaft wird vom Grundgesetz für alle religionsverfassungsrechtlichen Regelungen in gleicher Form verwendet und kann im Zusammenhang mit Art. 4 GG keinen anderen Inhalt haben als bzgl. Art. 137 V WRV.<sup>664</sup>

---

<sup>660</sup> BVerwGE 123, 49 (54 f.) spricht sogar von einem „soziologischen“ Verständnis des Begriffs Religionsgemeinschaft; *De Wall*, Rechtsgutachten über die Eigenschaft der DITIB, SCHURA und VIKZ als Religionsgemeinschaften, 2 f., 9 ff. – Selbstbestimmung in Bezug auf die Struktur der Organisation; mit Hinweis auf die Unterschiedliche Verwendung, bzw. z.T. Aufladung des Begriffes in Bezug auf die Verleihung des Körperschaftsstatus und in Bezug auf Religionsunterricht: *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, 88 f.

<sup>661</sup> Es wird lediglich ein „Minimum an Organisation“ verlangt: BVerwGE 123, 49 (55); a.A. *Hense*, in: Das Recht der Staatskirchenverträge, 115 (166 f.).

<sup>662</sup> So aber *Munsonius*, DÖV 2013, 93 (99); *Hense*, in: Das Recht der Staatskirchenverträge, 115 (168); dagegen BVerfG 30, 415 (422 ff.); BVerwGE 123, 49 (54 f.); 144, 171 (178); *De Wall*, Rechtsgutachten über die Eigenschaft der DITIB, SCHURA und VIKZ als Religionsgemeinschaften, 37; *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, 90 f.

<sup>663</sup> So ist es auch bei den Vertragsverhandlungen Hamburgs mit verschiedenen muslimischen und alevitischen Religionsgemeinschaften geschehen. Durch ein Rechtsgutachten sollte ausdrücklich geprüft werden, ob es sich bei den Vereinigungen um Religionsgemeinschaften handelt. *De Wall* hat konsequenter Weise diese organisatorischen Anforderungen minimal gehalten, um eine reine Abgrenzung zu religiösen Vereinen und zu religiösen Versammlungen zu erbringen und dabei gerade nicht die eigentliche Kooperation zwischen Staat und Religionsgemeinschaft vorzubestimmen; vgl. *Senatskanzlei Freie und Hansestadt Hamburg*, Erfolgreiche Verhandlungen; sowie das Rechtsgutachten von *de Wall*, Rechtsgutachten über die Eigenschaft der DITIB, SCHURA und VIKZ als Religionsgemeinschaften, 7 f., 18 f.

<sup>664</sup> Auch in der Kommentierung zu Art. 4 GG wird in Bezug auf die Grundrechtsberechtigung von Personenmehrheiten der Begriff der „Religionsgemeinschaft“ verwendet, vgl. *Hofmann*, in: Schmidt-

Andernfalls müsste eine mitgliedschaftliche Struktur auch Voraussetzung einer korporativen Grundrechtswahrnehmung der Religionsfreiheit sein. Diese Einschränkung des Grundrechtsschutzes<sup>665</sup> findet jedoch keine textliche oder inhaltliche Grundlage.

Zum anderen besteht keine Notwendigkeit, zusätzliche Voraussetzungen durch diesen Begriff einzuführen. Die Artikel der WRV enthalten klare Aussagen über die Voraussetzungen des Körperschaftsstatus,<sup>666</sup> die nicht durch darüber hinausgehende Voraussetzungen ergänzt werden dürfen. Auch in diesem Sinne würde diese Auslegung den Begriff der Religionsgemeinschaft überdehnen. In Bezug auf andere Formen der Kooperation müssen die jeweiligen Voraussetzungen ebenfalls nach dem Zweck der Kooperation, also der jeweiligen Form der Grundrechtsausübung, ausgelegt werden.

Das Grundgesetz verlangt für den Körperschaftsstatus einer Religionsgemeinschaft eine möglichst dauerhafte und umfangreiche Mitgliederzahl.<sup>667</sup> Der Status der Körperschaft bedeutet Grundrechtsverwirklichung durch Organisation. Darum ist die Mitgliederzahl ein wichtiges Kriterium, um Grundrechtsausübung durch den Zugang zu einer bestimmten Organisationsform zu ermöglichen.<sup>668</sup> Konsequenter Weise ist diese Voraussetzung deshalb bereits in Art. 137 WRV enthalten. Einer zusätzlichen Interpretation des Kriteriums in den Begriff Religionsgemeinschaft hinein bedarf es nicht.

Ebenso wenig ist daher eine Ausdehnung des Mitgliedschaftserfordernisses auf alle Kooperationsformen angemessen. Wenn die Mitgliederzahl als ein Kriterium für eine Kooperation aufgestellt werden soll, dann kann dies zumindest nicht über den Begriff der Religionsgemeinschaft geschehen. Das Kriterium ist ausdrücklich für den Körperschaftsstatus vorgesehen und kann nur dann Bedingung für andere Kooperationsformen sein, wenn dies notwendig ist, um den mit der Kooperation verfolgten Zweck der Grundrechtsausübung zu erreichen.

#### (b) Selbstbestimmungsrecht und strukturelle Diskriminierung

Zu fragen ist nun, ob eine enge Auslegung des Begriffs der Religionsgemeinschaft die

---

Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Art. 4 GG Rn. 27; *Kokott*, in: Sachs (Hrsg.), Art. 4 GG Rn. 10; *Kästner*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Art. 4 GG, Rn. 148; *Mager*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.)/Arnauld (Hg.), Art. 4 GG Rn. 21; *Mückl*, in: Bonner Kommentar GG, 2008, Art. 4 GG Rn. 65 ff.; *Muckel*, in: Berliner Kommentar GG, Art. 4 GG Rn. 44 f.

<sup>665</sup> Und zwar bereits auf Ebene des Schutzbereichs, also ohne Möglichkeit, nach einer Rechtfertigung zu fragen.

<sup>666</sup> Namentlich ein Antrag, die Gewähr der Dauer der Religionsgemeinschaft, die durch ihre Verfassung und die Zahl ihrer Mitglieder festzustellen ist.

<sup>667</sup> Jedoch keine „korporative“ Struktur: *Walter*, Religionsverfassungsrecht, 592.

<sup>668</sup> *Weber*, ZevKR 57 (2012), 347 (368 ff.).

möglichen Probleme einer inländischen Religionsgemeinschaft mit ausländischer Staatenbeteiligung zu lösen vermag. Auch bei Kooperationen mit dem Staat gilt: Die ausländische Staatenbeteiligung darf nur dann ausgeschlossen werden, wenn und soweit sie zur Grundrechtsverwirklichung der Mitglieder oder der Religionsgemeinschaft in Widerspruch steht. Wie dargelegt, gibt es Religionsgemeinschaften mit Mitgliedern und solche, die über andere Strukturen organisiert sind. Einen spezifischen Zusammenhang zwischen der Anerkennung als Religionsgemeinschaft und der ausländischen Staatenbeteiligung gibt es jedoch nicht. Es ist nicht möglich, religiöse Gemeinschaften, die eine ausländische Staatenbeteiligung aufweisen, nicht zu den Religionsgemeinschaften zu zählen. Die Staatenbeteiligung selbst schließt diese Einordnung nicht aus. Werden aber nicht spezifisch Religionsgemeinschaften mit Staatenbeteiligung durch diesen Begriff erfasst, ist er als Kriterium auch nicht in der Lage, die mit dieser Konstellation möglicherweise verbundenen Probleme zu identifizieren. Das genannte Kriterium vermag also nicht, vor Eingriffen in das Selbstbestimmungsrecht von Religionsgemeinschaften zu schützen oder struktureller Diskriminierung vorzubeugen.

## (2) Mitgliedschaft

### (a) Allgemein

Unabhängig von der Frage der Definition einer Religionsgemeinschaft kann über Inhalt und Notwendigkeit eines Mitgliedschaftserfordernisses an sich nachgedacht werden. Wie bereits erwähnt, ist dies für die Erlangung des Körperschaftsstatus bereits durch Art. 137 V WRV festgelegt.

Dieser Befund zur Körperschaft kann jedoch nicht auf andere Formen der Kooperation übertragen werden. Jede Kooperation muss jeweils einer eigenen funktionalen Betrachtung unterzogen werden. Das Kriterium der Mitgliederzahl ist zunächst nur für das Erreichen des Körperschaftsstatus notwendig.<sup>669</sup> Denn der Vorteil einer Organisationsform kann nur unter Einhaltung der bestimmten Organisation überhaupt erfolgen. Für die Fragen nach den anderen möglichen Kooperationen kann die Mitgliederzahl allenfalls ein Indiz für das Fehlen einer freiheitsfördernden Funktion verstanden werden.<sup>670</sup>

---

<sup>669</sup> A.A. BVerwGE 123, 49 (71), die aber ein Ersatzkriterium zur Feststellung der Teilnehmerzahlen für möglich erachtet, wenn hierdurch der Status des Religionsunterrichts als Pflichtfach erhalten bleibt.

<sup>670</sup> Weber, ZevKR 57 (2012), 347 (358).

Oben ist hierzu bereits einiges gesagt worden,<sup>671</sup> was den Gegenentwurf eines anstaltsähnlichen Modells der Religionsgemeinschaft betrifft. Dieses muss auf dem Grundsatz der Selbstbestimmung beruhen und sich auch mit der aktuellen Rechtsprechung zu den Mitgliederfragen der Kirchen im Einklang befinden. Die Funktion der Kooperation ist der Maßstab für Voraussetzungen, die der Staat hierfür aufstellen kann. Bspw. wird die Grundrechtsausübung in Bezug auf Religionsunterricht und theologische Fakultäten die Religionsausübung des Einzelnen, sowie Teilhabe und Verfahren an der religionswissenschaftlichen Bildung gefördert. Allerdings ist für diese Unterstützung von Grundrechtsausübung im Rahmen der Religionsfreiheit keine Mitgliedschaftsstruktur erforderlich. So ergibt sich kein Automatismus für eine völlige Versagung der Zusammenarbeit, bspw. auf den Feldern des konfessionellen Religionsunterrichts an einer öffentlichen Schule, wenn die Religionsgemeinschaft nicht auf einer formellen Mitgliedschaft ihrer Gläubigen besteht.<sup>672</sup> Eine Mitgliedschaftsstruktur ist nur dann notwendig, wenn die Organisation nicht über eine Anstaltsstruktur mit festgelegten Verfahrensvorgaben zur Erfassung der Nutzer erfolgen kann. Benötigt der Staat aus organisatorischen Gründen die Kenntnis über die Anzahl der von der Regelung profitierenden Grundrechtsträger, so genügt eine gesonderte Erfassung der Teilnehmer. Ein höheres Maß an Sicherheit über die Teilnahme Einzelner am Unterricht kann über die Mitgliedschaft nicht erreicht werden. Am Beispiel der Seelsorge in Krankenhäusern, Gefängnissen oder anderen Institutionen zeigt sich, dass die Mitgliedsstruktur hier ebenfalls keinen Nutzen in Bezug auf die Grundrechtsverwirklichung hat. In dieser Kooperation geht es um die Religionsausübung des Einzelnen innerhalb einer Institution. Ob er Mitglied der den Dienst bereitstellenden Religionsgemeinschaft ist, oder ihr lediglich auf sonstige Weise verbunden ist, spielt für den Staat bei dieser Kooperation keine Rolle. In beiden Beispielsfällen kann die Anzahl der teilnehmenden Schüler<sup>673</sup> bzw. der betroffenen Patienten oder Insassen gesondert erhoben werden und ist nicht an eine Mitgliedschaft in der Religionsgemeinschaft gebunden. Die unmittelbare Feststellung der Teilnehmer ist transparenter und genauer formuliert und bedingt zudem nicht die Gefahr eines Eingriffs in das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften.

Wirksamer zur Unterstützung der Grundrechtsausübung ist, dass die Religionsgemeinschaft selbst entscheidet, wie (stark) sie ihre Anhänger an sich bindet und dadurch z.B. auch die Anzahl ihrer Zugehörigen beeinflusst. Bei Darlegung des Angebots kann die unbestimmte

---

<sup>671</sup> S.o. B. II. 2. d) bb) (3) Nutzer- bzw. Anstaltsstruktur von Religionsgemeinschaften, S. 41.

<sup>672</sup> Ähnlich: *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, 91 f.

<sup>673</sup> BVerwGE 123, 49 (64).

Vielzahl von Adressaten u.U. sogar förderlich sein, um möglichst viele Gläubige zu erreichen, die sich an einer Grundrechtsausübung durch Unterricht o.Ä. beteiligen wollen. In diesem Falle bedeuten mehr Beteiligte eine effektivere Grundrechtsausübung.

Eine fehlende Mitgliederstruktur darf also nur dann zum Ausschlusskriterium einer Kooperation werden, wenn hierdurch die grundrechtliche Freiheitsausübung der Gläubigen oder der Religionsgemeinschaft gefährdet wird. Der Verzicht auf das mitgliedschaftliche Kriterium bei den anderen Formen der Kooperationen stellt darum gerade keine Verletzung der Funktion dar.<sup>674</sup> Unter der Prämisse, dass die größtmögliche Freiheit zur Grundrechtsausübung gewährt werden soll, bedeutet gerade das Weglassen dieser Anforderung mehr Freiheitsausübung. Das Mitgliedschaftserfordernis entbindet den Staat nicht von seiner Verantwortung, die Parität einzuhalten. Das Erfordernis gibt lediglich eine quantitative, doch keine qualitative, Auskunft über die in der Kooperation erreichten Gläubigen.

Einseitig nur hierarchisch organisierte Religionsgemeinschaften mit den Vorteilen einer Zusammenarbeit mit dem Staat zu belohnen, weil es hierdurch für den Staat einfacher ist, die Kontrolle darüber zu behalten, wer die Vorteile in Anspruch nimmt,<sup>675</sup> überzeugt nicht. Der Staat muss auch mit anderen, komplexeren Strukturen umgehen, die unterschiedlichen Religionsgemeinschaften paritätisch berücksichtigen und die Heterogenität der Gläubigen innerhalb einer Religion beachten. Auch die Ausführung einer Anstaltsstruktur kann dies bewerkstelligen.

#### (b) Selbstbestimmungsrecht

Dass die Frage der Mitgliederanzahl ein rein formelles Kriterium für die Aufnahmen von Kooperationen ist, wird bereits aus zwei wichtigen Gründen in Frage gestellt. Ein inhaltliches Kriterium birgt jedoch stets die Gefahr, das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften zu verletzen. Zum einen zeigt gerade das Beispiel des Islams, dass die Organisation, mittels derer eine Zugehörigkeit zu einer Religionsgemeinschaft gestaltet wird, tief in der Religion selbst verwurzelt ist.<sup>676</sup> Schon deshalb stellt diese Frage gerade kein

---

<sup>674</sup> So aber die Anhänger der Statustheorie, die die Funktion von Kooperation in der Gemeinwohldienlichkeit der Religionsgemeinschaften sehen, vgl. sogleich unter B. III. 3. c) bb) (4) Zweckbetrachtung: Unterstützung des Gemeinwohlbezugs der Religionsgemeinschaft S. 119.

<sup>675</sup> So *Munsonius*, DÖV 2013, 93 (100).

<sup>676</sup> So auch *Magen*, NVwZ 2001, 888 (889); *Walter*, DVBl 2010, 993 (1000).

sachlich-formelles, sondern vielmehr ein inhaltliches Kriterium dar. Zum anderen bestätigt auch die neuere Rechtsprechung,<sup>677</sup> dass die mitgliedschaftliche Organisation von Religionsgemeinschaften ein wichtiges Merkmal ihrer Selbstbestimmung ist.

Somit kann auch mittels des Mitgliedschaftskriteriums der Eingriff eines anderen Staates auf das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaft nicht abgewehrt werden. Eine ausländische Staatenbeteiligung bedingt nicht zwangsläufig eine nicht-mitgliedschaftliche Struktur. Zudem birgt das Kriterium selbst die Gefahr der Verletzung des Selbstbestimmungsrechts. Es obliegt der Religionsgemeinschaft selbst, sich zu konstituieren, sich zu den Gläubigen in Verbindung zu setzen, sowie die Verbindung zu einem ausländischen Staat festzulegen. Das Mitgliedschaftskriterium ist somit nicht geeignet, die Gefahr, die von einer ausländischen Staatenbeteiligung ausgehen kann, zu verhindern.

#### (c) Strukturelle Diskriminierung

Problematisch ist es, wenn der Staat mit einer Religionsgemeinschaft einen Kooperationsvertrag abschließt, die nur einen Teil der Gläubigen der betreffenden Religion vertritt. Wird die Religionsgemeinschaft weiterhin von einem ausländischen Staat geleitet, besteht die Gefahr, dass die Zugeständnisse, die eigentlich die Anhänger der ganzen Religion adressieren, nur denjenigen Religionsangehörigen zugutekommen, die zugleich vom ausländischen Staat als Anhänger dieser Religion akzeptiert werden. Dies schließt somit diejenigen Religionsanhänger aus, die in dem ausländischen Staat nicht vertreten sind oder nicht akzeptiert werden.<sup>678</sup> Das Mitgliederfordernis bei Kooperationen verstärkt dieses Problem noch. Unter diesen Bedingungen muss sich ein Religionsanhänger vollumfänglich zu der jeweiligen Religionsgemeinschaft bekennen. Die Mitgliedschaft mit der Religionsgemeinschaft wird so noch enger mit der bestehenden oder vormals bestandenen Staatsbürgerschaft des dahinter stehenden Staates verknüpft.

Eine Erfassung der Nutzer einer Religionsgemeinschaft hingegen ermöglicht es dem Gläubigen, auf einzelne Angebote der Religionsgemeinschaft zuzugreifen, ohne als eingetragenes Mitglied seine „Außenseiterposition“ zu exponieren. Ein anstaltsähnlicher Aufbau könnte mithin sogar eine Diskriminierung abschwächen, da keine stetige Kontrolle über die Nutzung der von der Religionsgemeinschaft bereitgestellten Nutzungsmöglichkeiten

---

<sup>677</sup> Vgl. auch oben unter B. II. 2. d) bb) (2) Bestimmung der Mitgliedschaft, S. 40; BVerwGE 123, 49 (57).

<sup>678</sup> Das betrifft bspw. im Falle der *DITIB* mit einer gewissen Wahrscheinlichkeit alevitische Muslime, die sich selbst als Muslime ansehen, von der Türkei jedoch nicht als solche anerkannt sind.

besteht. Es könnten mehr als nur die eingetragenen Mitglieder von der Kooperation profitieren. Das hängt aber wiederum von der Religionsgemeinschaft ab. In Hinblick auf eine verstärkte Grundrechtsausübung kann das Mitgliedschaftskriterium sogar hinderlich sein. Der Staat kann eine flächendeckende Kooperation bereitstellen, indem er Verträge mit mehreren Religionsgemeinschaften einer Religion abschließt.

Dem Problem einer Ausgrenzung wird durch das Mitgliedschaftserfordernis also nicht begegnet. Wenn der Staat durch Kooperation viele Angehörige einer Religion in ihrer Religionsausübung unterstützen will, muss er auf anderem Wege vorgehen. Er darf einen alleinigen Repräsentationsanspruch der Religionsgemeinschaft mit ausländischer Staatenbeteiligung nicht anerkennen und muss andere Religionsgemeinschaften in die Kooperation mit einbeziehen. Auch mit kleineren Religionsgemeinschaften, die lediglich eine Minderheit innerhalb der Religion repräsentieren, muss er gleichberechtigte Verträge schließen.

### (3) Rechtstreue

#### (a) Allgemein

Allgemeine und besondere Rechtstreue sind Begriffe, die im Zusammenhang mit Kooperationen zwischen Staat und Religionsgemeinschaften immer wieder auftauchen.<sup>679</sup> So grundlegend sie klingen, so mehrdeutig und unscharf sind sie auch.<sup>680</sup> Aus den vielgestaltigen Möglichkeiten der Interpretation sollen hier zwei Punkte herausgegriffen werden: die Schranke der allgemein geltenden Gesetze für Religionsgemeinschaften gemäß Art. 137 III WRV und die Frage nach einer Grundrechtsbindung für Religionsgemeinschaften, wenn sie mit dem Staat kooperieren.

Die oft zitierte Rechtstreueverpflichtung ist undurchsichtig. Was kann Rechtstreue anderes bedeuten, als die ohne weitere Vorgaben bestehende Pflicht, sich an Gesetze zu halten oder die Konsequenzen der Nichteinhaltung zu akzeptieren? Darüber hinaus muss die Frage gestellt werden, ob eine Verpflichtung zur Rechtstreue vor Aufnahme einer Kooperation überhaupt neue Rechtspflichten begründen bzw. den Rechtsstatus der Religionsgemeinschaft

---

<sup>679</sup> Als ungeschriebenes Tatbestandsmerkmal für den Körperschaftsstatus und andere Kooperationen u.a. bei BVerfGE 102, 370 (390 ff.); *Hillgruber*, NVwZ 2001, 1347 (1350); *Weber*, ZevKR 57 (2012), 347 (359); *Robbers*, in: FS für Martin Heckel, 411 (413).

<sup>680</sup> So das „neminem laedere“ und das „Gebot der allgemeinen Rechtstreue“ nach *Hillgruber*, NVwZ 2001, 1347, (1350, 1352).

ändern kann. Oder anders gewendet: bedeutet diese Voraussetzung, dass eine Religionsgemeinschaft, die sich nicht in einer Kooperation mit dem Staat befindet, nicht rechtstreu sein muss? Dies kann sicher nicht gemeint sein, denn Gesetze sind objektiv und gelten für alle<sup>681</sup> – für Religionsgemeinschaften nach der Maßgabe des einfachen Gesetzesvorbehalts gemäß Art. 140 GG i.V.m. 137 III WRV. Eine Verpflichtung zur Rechtstreue kann keine andere Verhaltensweise der Religionsgemeinschaft bewirken.

Soweit unter der Rechtstreueverpflichtung zu verstehen ist, dass solche Religionsgemeinschaften, die strafbarer Handlungen gegen die elementaren Prinzipien der Verfassung verdächtig sind, nicht als Kooperationspartner für den Staat in Betracht kommen,<sup>682</sup> so kann diese Einschränkung über den einfachen Gesetzesvorbehalt – also eine landesgesetzliche Regelung – in die Kooperationsverhandlungen aufgenommen werden.<sup>683</sup> Es können also bei Rechtsverstößen der Religionsgemeinschaft allenfalls zusätzliche Konsequenzen angedroht werden – zum Beispiel die Aufkündigung der Kooperation. Dies ist jedoch keine vorweggenommene Pflicht zur Rechtstreue.<sup>684</sup> Die Bindung an solche Werte dient dann im Regelfall dem Schutz der Mitglieder der Religionsgemeinschaft. Zu diesem Schutz ist der Staat selbst aus seiner Grundrechtsbindung heraus verpflichtet. Darum ist die Einschränkung der Grundrechtsausübung der Religionsgemeinschaft zu Gunsten ihrer Mitglieder auch zu rechtfertigen.<sup>685</sup> Dies kann – soweit zuvor gesetzlich geregelt – in einem Kooperationsvertrag vereinbart werden.

#### (b) Schrankenregelung

Die Schrankenregelungen für eine Grundrechtsausübung der Religionsgemeinschaften sind in der Verfassung zu suchen und weder im einfachen Recht, noch in einer allgemeinen und ungeschriebenen Rechtstreueverpflichtung. Gemäß Art. 137 III WRV sind die Religionsgemeinschaften stets an die für alle geltenden Gesetze, unbeschadet ihres Selbstbestimmungsrechts, gebunden. Diese Verpflichtung besteht bereits außerhalb jeglicher

---

<sup>681</sup> So auch *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, 142.

<sup>682</sup> BVerfGE 102, 370 (392); BVerwGE 123, 49 (73); *Heinig*, in: Islam – Säkularismus – Religionsrecht, 79 (83); *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (711) schlägt hierfür die Schranke des Art. 9 II GG vor. Dies überzeugt jedoch angesichts der bestehenden Schranke für Religionsgemeinschaften gem. Art. 137 III WRV nicht.

<sup>683</sup> *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, 144 f.

<sup>684</sup> Zur Unterscheidung der Pflicht der Rechtstreue – die nur an den Staat gerichtet ist – und den Folgen von Rechtsverstößen, an die der Staat aufgrund dieser Verpflichtungen auch für Religionsgemeinschaften Folgen knüpfen kann, auch: *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, 143 f.

<sup>685</sup> So auch *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, 145 f.

Kooperation mit dem Staat und umfasst funktionsgebunden solche Vorschriften, die sich nicht gegen Religionsgemeinschaften richten oder spezifische Religionsthemen beinhalten.<sup>686</sup> In die Schrankenregelung sind offensichtliche Begrenzungen der Tätigkeit von Religionsgemeinschaften wie das Strafrecht einbezogen.<sup>687</sup> Die Konstruktion einer weiteren Treueverpflichtung anhand von Kooperationen erscheint anhand dessen überflüssig.

### (c) Keine Grundrechtsbindung

Zugleich schließt die Konkretisierung von Rechtstreueverpflichtungen auf die Schranke aus Art. 137 III WRV aus, dass es sich bei dieser Rechtstreueverpflichtung um Grundrechtsbindung handeln kann.<sup>688</sup> Eine Grundrechtsbindung entsteht nur dort, wo auch Hoheitsgewalt übertragen und ausgeübt wird.<sup>689</sup> Es ist schlichtweg falsch, eine umfassende Grundrechtsbindung von Religionsgemeinschaften anzunehmen, auch wenn sie mit dem Staat kooperieren.<sup>690</sup> Adressat der Grundrechte und weiterer Vorgaben aus der Verfassung ist und bleibt der Staat selbst.<sup>691</sup> Nur bei übertragenen Hoheitsaufgaben, wie bspw. der ausdrücklichen Steuerhoheit aus Art. 137 VI WRV, kann im funktionalen Zusammenhang zur Hoheitsgewalt Verfassungsrecht auch für die Religionsgemeinschaft verpflichtend werden. Dies geschieht jedoch nicht allein aufgrund der öffentlich-rechtlichen Körperschaftsform, da öffentliches Recht auch außerhalb von Hoheitsgewalt stattfindet.<sup>692</sup> Stattdessen ist die Übertragung von Hoheitsgewalt auf einem begrenzten Sachgebiet gemäß Art. 1 III, 20 III GG Auslöser der Grundrechtsbindung auf eben jenem Gebiet.

Nur wenn auch tatsächlich Hoheitsgewalt ausgeübt wird, besteht keine Gefahr, dass durch eine Grundrechtsbindung das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften verletzt wird. Zweck der Kooperation ist die Religionsausübung, sowohl für die Religionsgemeinschaft, als auch deren Mitglieder. Damit dieser erfüllt wird, kann teilweise

---

<sup>686</sup> Siehe hierzu auch *Germann*, in: BeckOK GG, Art. 140 GG Rn. 41 ff., der eine genaue Differenzierung vornimmt, wann Gesetze ein Sonderrecht für Religionsgemeinschaften darstellen.

<sup>687</sup> *Kästner*, in: Bonner Kommentar GG, Art. 140 GG Rn. 224.

<sup>688</sup> So aber bspw.: *Robbers*, in: FS für Martin Heckel, 411 (412, 414 f.).

<sup>689</sup> So auch *Weber*, ZevKR 57 (2012), 347 (363 f.); die im Einzelnen durchgeführte Auseinandersetzung der Befugnisse der Körperschaft des öffentlichen Rechts finden sich bei *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, 90 ff. Dabei stellt er die Befugnisse bis auf das unmittelbar übertragene Steuererhebungsrecht als mittelbare Übertragung von Hoheitsrechten unter Einwilligung der Mitglieder der Religionsgemeinschaft, verbunden mit der Schutzverpflichtung ihnen gegenüber, dar, S. 77 ff., 111 ff.

<sup>690</sup> So auch *Germann*, in BeckOK GG, Art. 140 GG Rn. 43 f.

<sup>691</sup> *Heckel*, Vom Religionskonflikt zur Ausgleichsordnung, 110 f.; vgl. aber die Verpflichtung der Religionsgemeinschaften zur Einhaltung und Wahrung von Werten der Verfassung im Staatskirchenvertrag mit Hamburg, s.u. Fn. 666, S. 120.

<sup>692</sup> *Robbers*, in: FS für Martin Heckel, 411 (415), zur Frage der Hoheitsgewalt im öffentlichen Recht.

Grundrechtsbindung bestehen, nämlich dann, wenn der Zweck nicht erfüllt zu werden droht. Die Ausübung von Hoheitsgewalt ist hierfür der Maßstab. Denn wenn Hoheitsgewalt nicht übertragen wird, ist eine unmittelbare Grundrechtsbindung zwangsläufig eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts.<sup>693</sup>

#### (d) Selbstbestimmung und strukturelle Diskriminierung

Damit wird auch schon die Frage beantwortet, ob das Kriterium Rechtstreue die Probleme einer Kooperation mit einer inländischen Religionsgemeinschaft mit ausländischer Staatenbeteiligung verhindern kann. Da das Kriterium außerhalb der einfachen Schranke für die Religionsgemeinschaften selbst eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts nach sich ziehen kann, ist es nicht geeignet, das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften vor Übergriffen aus dem Staat zu schützen.

Hinsichtlich einer strukturellen Diskriminierung ist es ebenfalls wenig effektiv: ein unspezifisches Erfordernis einer allgemeinen Rechtstreue bietet gerade keinen wirksamen Schutz der Mitglieder vor einer übermächtigen und missbräuchlich agierenden Religionsgemeinschaft. Allein die mittelbare Drittwirkung sowie die mit Hoheitsgewalt verbundene, unmittelbare Drittwirkung können die Religionsgemeinschaft verantworten, Mitglieder und Anhänger der Religion gleichberechtigt zu behandeln. Dies ist dann jedoch eine Folge von Hoheitsübertragung und keine Voraussetzung zur Aufnahme von Kooperationen sein.

#### (4) Zweckbetrachtung: Unterstützung des Gemeinwohlbezugs der Religion

##### (a) Allgemein

Eine andere, als die hier vertretene Ansicht, dass die Kooperation der Grundrechtsausübung dienen soll, ist die „Status-Theorie“<sup>694</sup>. Nach der gängigen Argumentation werden Religionsgemeinschaften aufgrund ihres gemeinwohlfördernden Status in der Gesellschaft durch Kooperationen mit dem Staat „belohnt“.<sup>695</sup> Dem Staat sei es danach unbenommen, den von ihm selbst in der Präambel anerkannten Transzendenzbezug zu fördern.<sup>696</sup> Aus dieser

---

<sup>693</sup> Vgl. *Germann*, in: BeckOK GG, Art. 140 GG Rn. 44.

<sup>694</sup> Hier so genannt aufgrund der Zulässigkeit der Förderung des besonderen Status einer Religionsgemeinschaft nach dieser Theorie.

<sup>695</sup> *Hillgruber*, NVwZ 2001, 1347 (1349, insbes. 1350); *Robbers*, in: FS für Martin Heckel, 411 (416 f.).

<sup>696</sup> *Robbers*, in: FS für Martin Heckel, 411 (416).

These werden verschiedene Kriterien abgeleitet, die die Gemeinwohlförderung der Religionsgemeinschaft in Bezug nehmen. Da dies aber nicht mit der Zweckbetrachtung einhergeht, die Grundrechtsausübung zu fördern, wird auf diese Kriterien im Einzelnen hier nicht gesondert eingegangen. Hier soll nur eine kurze Darstellung erfolgen, ob mittels dieser Zweckbetrachtung der potentielle Missbrauch durch strukturelle Diskriminierung verhindert werden kann, bzw. ob dies dem Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften dient. Nach dieser Theorie sei die Zusammenarbeit zwischen Staat und Religionsgemeinschaften als objektives Grundverhältnis zu verstehen, das gewichtige Vorbedingungen und eine staatstragende Einstellung von denjenigen Religionsgemeinschaften verlangt, die mit dem Staat kooperieren wollen.<sup>697</sup> Durch die Kooperation unterstützt der Staat stets den Gemeinwohlbeitrag von Religionsgemeinschaften,<sup>698</sup> nicht deren Grundrechtsausübung. Daher müsse die Vorbedingung für eine Kooperation direkt an den Zweck der Statusförderung geknüpft werden. Somit kämen nur solche Religionsgemeinschaften für eine Kooperation in Betracht, die voraussichtlich gemeinwohlbezogen handeln werden.<sup>699</sup>

#### (b) Selbstbestimmungsrecht

Problematisch ist dabei, wie bereits gezeigt, die Neutralitäts- und Paritätsverletzung des Staates, wenn er beurteilt, welche Religionsgemeinschaften dem Gemeinwohl dienlich sind.<sup>700</sup> Zudem hat er laut Verfassung weder eine Pflicht noch steht ihm das Recht zu, „gute“ Gesellschaftsträger gegenüber „schlechten“ zu privilegieren. Darüber hinaus fehlt ihm schlicht die religiöse Fähigkeit, eine solche religiöse Gemeinwohldienlichkeit festzustellen.<sup>701</sup> Das überschreitet nicht nur die Grenze zwischen Religion und Recht, sondern auch die zwischen Staat und Gesellschaft. Der Staat kann Grundrechtsausübung unterstützen. Er ist nicht auf die Unterstützung nur eines sog. „Mindestschutzes“ verwiesen. Die leistungsrechtliche und Schutzdimension ist auch deshalb offen gehalten, weil sie die selbstverantwortliche Grundrechtsbetätigung fördert und nicht lediglich den Ausschnitt, den

---

<sup>697</sup> Näheres hierzu bei *Hillgruber*, NVwZ 2001, 1347 (1348 ff.).

<sup>698</sup> Ausgeführt von *Hillgruber*, NVwZ 2001, 1347 (1350), der diese Argumentation aus BVerfGE 19, 129 (133 f.) herausliest: „Die Verleihung der Rechte einer Körperschaft des öffentlichen Rechts [...] bedeutet die Zuerkennung der Fähigkeit, Träger öffentlicher Kompetenzen und Rechte zu sein, und die Anerkennung der besonderen Bedeutung der öffentlichen Wirksamkeit einer Religionsgesellschaft“.

<sup>699</sup> *Hillgruber*, NVwZ 2001, 1347 (1350); *Robbers*, in: FS für Martin Heckel, 411 (417).

<sup>700</sup> Siehe *Hillgruber*, NVwZ 2001, 1347 (1350), wenn er die „nähere inhaltliche Ausrichtung“ einer Religionsgemeinschaft beleuchten will, bevor eine Korporation oder eine Kooperation möglich sei; offen auch *Robbers*, in: FS für Martin Heckel, 411 (424); sieht hierin ebenfalls eine Verletzung des paritätischen Vorgehens: *Weber*, ZevKR 57 (2012), 347 (354 f.).

<sup>701</sup> *Magen*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, 156 (174 f.).

der Staat als unabdingbar<sup>702</sup> für eine Religionsausübung hält.<sup>703</sup> Bei der Verteilung von Privilegien und Leistungen muss er aber paritätisch, also an der Grundrechtsverwirklichung orientiert, vorgehen, sonst verletzt er seine Pflicht gleich zu behandeln.<sup>704</sup>

Dass deshalb auch bei der Vergabe von Leistungen ein teilhaberechtlicher Grundrechtsschutz besteht, der Gleichbehandlung besorgt, ist anerkannt.<sup>705</sup> Dieser Gedanke muss auf die im Rahmen der Religionsfreiheit verfassungsrechtlich vorgesehenen Leistungen oder anderen Dimensionen des Grundrechtsschutzes aus Art. 136 WRV ff. übertragen werden. Wie bereits erläutert, wird so die Gleichbehandlung im Rahmen der Vergabe Teil des einforderbaren Grundrechtsschutzes.<sup>706</sup>

Für eine Kooperation können verschiedene Voraussetzungen aufgestellt werden. Diese Voraussetzungen sind dann aber wie bereits beschrieben inhaltlich an die Funktionserreichung und formell an Gesetze (da es sich hier um Grundrechtsbeschränkungen handelt) und Verträge (da Einschränkungen nötig sein können, um den Mitteln der Grundrechtsverwirklichung Geltung zu verschaffen) gebunden. Kann die Kooperation eine Grundrechtsverwirklichung für die Religionsgemeinschaft und ihre Mitglieder unterstützen, so ist sie zu gewähren.

Die Verpflichtung der Religionsgemeinschaft auf Gemeinwohldienlichkeit verletzt zudem selbst ihr Recht auf Selbstbestimmung. Die Mitglieder werden auch nicht vor unzumutbarer Macht der Religionsgemeinschaft geschützt. Gemeinwohldienlichkeit bedeutet nicht automatisch Vorteile für die Mitglieder und umgekehrt. Die Status-Theorie vermag also nicht, die Probleme einer Religionsgemeinschaft mit ausländischer Staatenbeteiligung zu lösen.

### (c) Strukturelle Diskriminierung

Es ist den Vertretern der „Status“-Theorie insoweit zuzustimmen, dass bei der Übertragung von Hoheitsgewalt zwangsläufig eine teilweise Grundrechtsbindung entsteht. Dies trägt in der Folge auch dazu bei, dass die Grundrechtsverwirklichung nicht nur für die

---

<sup>702</sup> Auch hier verbirgt sich eine unzulässige Bewertung, die die Neutralität verletzt.

<sup>703</sup> Man möchte *Hillgruber*, NVwZ 2001, 1347 (1349 f.) nur zustimmen, wenn er die Inkonsequenzen bei der Ausführung der Kooperationen oder des Körperschaftsstatus beschreibt und das Fazit hinzuzufügen, dass es eine mit den Grundrechten vereinbare paritätische Verteilung der Leistungen geben muss, um diesen Anspruch gerecht zu werden. Die Inkonsequenzen entstehen nicht aus einer falschen Prämisse (Grundrechtswahrnehmung als Bezug) heraus, sondern aufgrund der falschen Ausführung.

<sup>704</sup> Im Ergebnis auch gegen eine Einbeziehung dieses Kriteriums in die Vorbedingungen von Kooperationen zwischen Staat und Religionsgemeinschaft *Hennig*, *Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht*, 114.

<sup>705</sup> Vgl. oben Ausführungen zum durchsetzbaren Teilhabeanspruch in der Religionsfreiheit, Parität genannt, B. II. 1. e) Teilhabe als derivatives Leistungsrecht, S. 28.

<sup>706</sup> S. o. B. III. 3. c) aa) Parität S. 106.

Religionsgemeinschaft selbst, sondern auch für ihre Mitglieder geachtet wird.<sup>707</sup> Eine Herleitung über die Unterstützung von Gemeinwohlbelangen ist jedoch nicht nötig und irreführend, da jede solche Grundrechtsverpflichtung eine Grundrechtsbeschränkung der Religionsgemeinschaft darstellt. Sie muss also immer durch Gesetz und Vertrag vermittelt werden und darf sich nur auf den Bereich übertragender Hoheitsgewalt beziehen.

Fasst man die durch eine ausländische Staatsverbindung potentiell entstehende strukturelle Diskriminierung als gemeinwohlschädlich auf, könnte man über die Status-Theorie zu dem Gedanken gelangen, dass solche Religionsgemeinschaften so lange keine geeigneten Kooperationspartner für den Staat darstellen, wie sie diese Eigenschaft innehaben. Problematisch ist bei dieser Sichtweise jedoch, dass sie eine unzulässige Umgehung verfassungsrechtlicher Vorgaben für die Kooperation darstellt. Wird diese Zusammenarbeit aufgrund fehlender Gemeinwohldienlichkeit ausgeschlossen, so liegt ein Kriterium vor, das nicht neutral ist. Die Religionsgemeinschaft wird nach ihrem Inhalt und ihrer Wirkung auf die Gesellschaft beurteilt, statt nach ihrer Grundrechtsträgerschaft.

## (5) Staatsloyalität

### (a) Allgemein

Die Begründung für eine Loyalitätsverpflichtung der Religionsgemeinschaft zum Staat liegt ebenfalls in der statusbezogenen Betrachtung der Privilegien durch Kooperation. Nach dieser Ansicht kann nur eine solche Kooperation mit dem Staat gemeinwohldienlich sein, in welcher die Religionsgemeinschaft bereits selbst loyal gegenüber dem Staat ist.<sup>708</sup> Wie bereits dargelegt, kann Gemeinwohldienlichkeit jedoch nicht als Zweck der Kooperation verfolgt werden.

Zudem greift dieses Erfordernis in das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften ein. Loyalität gegenüber dem Staat bedeutet, dass eine Pflicht der Religionsgemeinschaft besteht, Werte des Staates zu übernehmen und zu verfolgen.<sup>709</sup> Durch die Bindung der

---

<sup>707</sup> BVerfGE 120, 370 (390 ff.) bezieht diese Grundrechtsverpflichtung ausdrücklich nur auf die von der Körperschaft ausübende Hoheitsgewalt: „Die korporierten Religionsgemeinschaften sind - soweit sie außerhalb des ihnen übertragenen Bereichs hoheitlicher Befugnisse handeln - an die einzelnen Grundrechte nicht unmittelbar gebunden“ (392).

<sup>708</sup> So noch BVerwGE 105, 117 (126 f.); eine Unterscheidung zwischen Körperschaftsstatus und Staatsvertrag nimmt *Hense*, in: Das Recht der Staatskirchenverträge, 115 (171 vor. In letzterem soll eine Verpflichtung zur Staatsloyalität möglich sein.

<sup>709</sup> BVerwGE 105, 117 (127); im Ergebnis auch: *Hennig*, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, 115.

Religionsgemeinschaft an Werte, die der Staat verfolgt, macht dieser ihr inhaltliche Vorgaben. Vorschriften, die das Grundgesetz an den Staat in Bezug auf den Umgang mit Religionsgemeinschaften stellt, sind jedoch nicht auf die Religionsgemeinschaften übertragbar.<sup>710</sup>

Dies trifft insbesondere auf Parität und auf das Verbot der Staatskirche zu. Nach den Vorgaben der Parität darf der Staat bei seiner Auswahl nur auf die Erfüllung der Funktionen der

---

<sup>710</sup>Unter diesem Aspekt sind insbesondere die Art. 1 und 2 der Verträge Hamburgs mit jeweils der Alevitischen Gemeinde Deutschland (*Freie und Hansestadt Hamburg*, Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Alevitischen Gemeinde Deutschland e.V.) und den islamischen Religionsgemeinschaften SCHURA, DITIB und dem VIKZ (*Freie und Hansestadt Hamburg*, Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, dem DITIB-Landesverband Hamburg, SCHURA – Rat der islamischen Gemeinschaften in Hamburg und dem Verband der Islamischen Kulturzentren) sowie die gleichlautenden Bestimmungen aus dem Vertrag Bremens mit SCHURA, DITIB und der Alevitischen Gemeinde Deutschland (*Freie Hansestadt Bremen*, Vertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen und den Islamischen Religionsgemeinschaften im Lande Bremen) bedenklich. Hier wird den Religionsgemeinschaften ein nicht nur ein Bekenntnis zu den Werten des Staates – Neutralität, Grundrechte, die rechtsstaatliche und demokratische Verfassung des Gemeinwesens sowie jede Art von Diskriminierung (einschließlich derer aufgrund sexueller Orientierung, die nicht einmal gesondert in Art. 3 III GG auftaucht, geschweige denn in der Verfassung Hamburgs) – abverlangt, sondern zudem die Verpflichtung, sich gegen anderslautende Äußerungen zur Neutralität und gegen jede Form von Gewalt und Diskriminierung zu wenden, Art. 1 II 3: „Sie werden hierfür entschieden eintreten, auf entgegenstehende Äußerungen verzichten sowie sich gegen widersprechende Anschauungen wenden.“, bzw. Art. 2 II 2: „[sie] wenden sich entschieden gegen jede Art von Diskriminierung und physischer oder psychischer Gewalt“.

Bereits das Bekenntnis zu staatlichen Werten wirft Fragen auf – sollen die Religionsgemeinschaften diese übernehmen oder nur als Eigenschaft des Staates respektieren? Wenn letzteres der Fall ist – warum ein Bekenntnis zur Neutralität? Würde sich der Staat umfassend neutral verhalten, würden muslimische Gemeinschaften als erstes davon profitieren, dass es keine religionsbezogene Besserstellung der Kirchen mehr gäbe (vgl. auch Art. 8 II, dass Hamburg auf die „sittlichen und religiösen Überzeugungen der Bevölkerung“ achten müsse – wie kann dies neutral umgesetzt werden?). Auf eine Übervorteilung durch fehlende Neutralität des Staates haben muslimische Religionsgemeinschaften jedenfalls nicht zu hoffen.

Besonders fragwürdig erscheint das Bekenntnis zu den Grundrechten. Eine Grundrechtsbindung kann nicht einfachvertraglich von den Religionsgemeinschaften gefordert werden. Es entsteht nur bei der Übertragung von Hoheitsrechten – was durch diesen Vertrag ausdrücklich ausgeschlossen ist. Dass die Religionsgemeinschaft die Bindung des Staates an die Grundrechte akzeptiert – auch an die eigenen Grundrechte – erscheint hingegen überflüssig. Was nützt oder schadet diese Akzeptanz dem Staat?

Besonders hingewiesen wird in den Fragen zum Vertrag und den Antworten der Staatskanzlei (*Senatskanzlei Freie und Hansestadt Hamburg*, Fragen und Antworten zu den Verträgen Hamburgs mit den muslimischen Verbänden und der Alevitischen Gemeinde): „Weshalb enthalten die Verträge das ausdrückliche Bekenntnis zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung und zu den Werten des Grundgesetzes, obwohl dies doch eigentlich für alle Bürger in Deutschland selbstverständlich sein sollte?“. Hier liegt der Fragensteller einem Missverständnis auf: Den Bürgern mag es selbstverständlich sein, dass der Staat sich zu diesen Werten bekennt. Dem einzelnen Bürger ist es immer noch unbenommen, sich – im Rahmen der geltenden (Straf-)Gesetze auch gegen die Werte des Grundgesetzes, gegen Neutralität, gegen Grundrechte und sogar gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung auszusprechen. Er selbst ist nämlich gerade nicht unmittelbar an diese Werte gebunden. Genauso wenig sind es die Religionsgemeinschaften, wie es in ihrem Recht auf Selbstbestimmung auch zum Ausdruck kommt.

Bedenklich ist die Verpflichtung, sich gegen die Verletzung dieser Werte zu richten. Keine Kirche hätte eine solche Klausel je unterschrieben. Es ist die Aufgabe des Staates, für die Akzeptanz seiner Werte zu sorgen. Ausgerechnet an Religionsgemeinschaften kann er diese Aufgabe nicht übertragen. Diese Bestimmung verletzt auf eklatante Weise das Selbstbestimmungsrecht der unterschreibenden Religionsgemeinschaften.

Erhellender ist die Antwort auf die o.g. Frage: „Das Bekenntnis ermöglicht den islamischen Religionsgemeinschaften, sich ausdrücklich von Anhängern extremistischer islamischer Gruppierungen abzugrenzen.“ Diese Klauseln sollen also scheinbar keine Wertebindung nach sich ziehen, sondern dienen insbesondere der Selbstdarstellung der Vertragsparteien. Allerdings: „Hierauf legt Hamburg großen Wert“.

Kooperation bei gleichzeitiger Einhaltung der staatlichen Vorgaben (insbesondere aus den Grundrechten) achten. Dies schließt auch Schutzpflichten bezüglich der Religionsfreiheit ein.<sup>711</sup> Das schließt andere Kriterien als nicht-neutral aus. Damit kann der Staat gerade nicht Loyalität ihm selbst gegenüber verlangen. Dies verletzt die paritätische Verteilung von Leistungen zugunsten der Religionsausübung.

Auch das Verbot der Staatskirche kann nicht auf die Religionsgemeinschaft ausgedehnt werden.<sup>712</sup> Der Staat kann nicht die Unabhängigkeit der Religionsgemeinschaft von einem anderen Staat erzwingen, indem er ihn an seine eigenen Werte bindet. Mit dieser Vorgehensweise verletzt der Staat seine eigene Neutralitätsverpflichtung. Er stellt inhaltliche Kriterien für eine Kooperation mit Religionsgemeinschaften auf, die über eine Förderung von Grundrechtsverwirklichung hinausgehen und eine Gemeinwohldienlichkeit anstreben.

Staatsloyalität kann damit nicht ohne weiteres zur Vorbedingung von Kooperationen gemacht werden, sondern ist allenfalls Gegenstand des Gesetzesvorbehalts. Damit kann sie aber auch nur dann und nur insoweit vorausgesetzt werden, wie sie zum Erreichen der Grundrechtsausübung notwendig ist und nicht als allumfassendes nebelhaftes Treueerfordernis gegenüber dem Staat.

#### (b) Selbstbestimmungsrecht

In dieser Verletzung der Neutralität und Parität des Staates liegt auch die Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaft. Die Vorteile, die von einer Kooperation mit dem Staat ausgehen, werden an inhaltliche Kriterien geknüpft, die auch die religiöse Selbstbestimmung der Religionsgemeinschaft betreffen können. Grundsätzlich kann die Religionsgemeinschaft dabei selbst entscheiden, welche ihrer Eigenschaften zur religiösen Identität zählen. Verlässt der Staat die Basis objektiver Kriterien seiner Entscheidung, begibt er sich damit stets in die Gefahr, der Religionsgemeinschaft inhaltliche Vorgaben zu machen. Bspw. überschreitet eine Art wertegerechte Unterrichtsbefugnis die Grenze der staatlichen Neutralität, der sich nun einmal in Art. 7 Abs. 3 S. 2 GG für bekenntnisgebundenen Unterricht an öffentlichen Schulen entschieden hat.

---

<sup>711</sup> *Hillgruber*, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 103 (112 f.).

<sup>712</sup> So ausdrücklich BVerfGE 102, 370 (394 f.), in der das Bundesverfassungsgericht klarstellt, dass die Neutralitätsverpflichtung dem Staat obliegt und nicht der Religionsgemeinschaft die den Status einer Körperschaft öffentlichen Rechts anstrebt (hier die Zeugen Jehovas); Anders: *Hillgruber*, in: Zwischen Säkularität und Laizismus, 103 (112) und *Hillgruber*, NVwZ 2001, 1347 (1352), wo er die Verpflichtung der Religionsgemeinschaft, das Trennungsgebot *des Staates* „nicht [zu] schmälern“ [Bundesverfassungsgericht] uminterpretiert in die Verpflichtung, selbst die Neutralität einzuhalten.

Das Verlangen von Staatsloyalität kann eine Religionsgemeinschaft mit ausländischer Staatenbeteiligung in eine schwierige Lage bringen. Sie wird auf die Frage reduziert, ob Loyalität gegenüber dem Staat besteht, in dem sie konstituiert ist, oder gegenüber dem Staat, zu dem sie eine rechtliche oder personelle Verbindung hat, bzw. sie überhaupt erst ins Leben gerufen hat. Eine solche Entscheidung kann von einer Religionsgemeinschaft nicht verlangt werden. Das Problem der Religionsgemeinschaft mit ausländischer Staatenbeteiligung ist kein Loyalitätskonflikt. Anders gesagt kann eine potentiell Probleme verursachende Verbindung zu einem anderen Staat nicht mit dem gleichen, nämlich neutralitätsverletzenden Mitteln bekämpft werden. Die Verpflichtung zu Staatsloyalität vermag es nicht, die Loyalität einem ausländischen Staat gegenüber zu unterbinden. Eine Verbindung besteht zu beiden Staaten und kann gerade nicht in einem Entweder-oder entschieden werden.

#### (c) Strukturelle Diskriminierung

Die spezifischen Schwierigkeiten einer Religionsgemeinschaft mit ausländischer Staatenbeteiligung können über die tatsächlichen Auswirkungen besser kontrolliert werden. Der Staat muss im Falle der Kooperation auf eine strukturelle Diskriminierung der Religionsgemeinschaft gegenüber ihren Mitgliedern achten. Dazu ist der Staat aus seiner grundrechtlichen Schutzverpflichtung heraus angehalten. Zudem muss die Neutralitätsverpflichtung selbst eingehalten werden. Das gilt umso mehr dann, wenn der hinter der Religionsgemeinschaft stehende Staat eine solche Neutralitätsverpflichtung nicht kennt.

Damit bleibt es bei der grundrechtsbezogenen Betrachtung von Kooperationen. Der Staat muss im Bewusstsein haben, dass die Mitgliedschaft in der Religionsgemeinschaft mit Loyalität gegenüber dem dahinter stehenden Staat verbunden sein kann. Dies muss gegebenenfalls in den Verhandlungen zum Kooperationsvertrag angesprochen werden mit dem Hinweis, dass hier nicht der ausländische Staat, sondern die gemeinsame Religionsausübung von Religionsgemeinschaft und ihren Mitgliedern gefördert wird. Die Religionsgemeinschaft mit ausländischer Staatenbeteiligung darf den Bezug zum ausländischen Staat nicht zur Bedingung der Teilhabe an der Religionsgemeinschaft für ihre Mitglieder oder Nutzer machen.

Darüber hinaus muss der Staat andere Glaubensangehörige über andere Religionsgemeinschaften in die Kooperation mit einbeziehen. Es können Vereinbarungen über die Möglichkeit der Nutzung für nicht in der Religionsgemeinschaft befindliche, aber dem

gleichen Glauben angehörende Grundrechtsträger getroffen werden. Der Staat muss letztendlich selbst über die Ausgestaltung der Kooperation die aus einer Loyalität zu einem anderen Staat geborenen Ungleichverteilungen in den gesetzlichen Grundlagen und insbesondere in den Vertragsverhandlungen und -inhalten zu kompensieren versuchen.

## (6) Repräsentationsanspruch

### (a) Allgemein

Im gleichen Atemzug kann Repräsentativität für eine ganze Glaubensgemeinschaft nicht von einer einzelnen Religionsgemeinschaft verlangt werden.<sup>713</sup> Dieses Kriterium wird oft im Zusammenhang mit Kooperationen wie bekenntnisgebundenem Religionsunterricht oder theologischen Fakultäten genannt.<sup>714</sup>

Repräsentativität für die gesamte Religion ist jedoch selbst bei den Kirchen nicht gegeben. Es gibt bspw. auch viele Abspaltungen von der evangelischen Kirche, die auch eigene Körperschaften sind.<sup>715</sup> Das hält den Staat weder davon ab, die evangelischen Religionsgemeinschaften als solche anzuerkennen, noch bspw. auf dem Feld des Religionsunterrichts mit ihnen zu kooperieren.<sup>716</sup> So gibt es in diesem Sinne auch nicht „den“ evangelischen konfessionellen Unterricht an den öffentlichen Schulen. Dieser repräsentiert aus Sicht der kleineren evangelischen Gruppen nicht die evangelische Religion an sich.<sup>717</sup> Ebenso wenig darf ein islamischer Religionsunterricht verlangt werden, der die ganze Glaubensgemeinschaft des Islam widerspiegelt.<sup>718</sup> Nicht einmal die Anzahl der Mitglieder einer Religionsgemeinschaft kann zu einem festen Kriterium für die Verleihung

---

<sup>713</sup> Vgl. die Forderung nach Homogenität einer Glaubensgemeinschaft, die diesem Gedanken zugrunde liegt. Dazu oben unter B. II. 2. d) bb) (1) Homogenität, S. 39.

<sup>714</sup> Vgl. u.a. Streit um das Tübinger Islam-Zentrum zur Ausbildung von muslimischen Religionslehrern und um den ersten islamischen Theologen an einer deutschen Universität, *Khorchide*: Die Zeit vom 14.11.2013, 66; *Ohne Namen*, FAZ vom 06.11.2013, 2; *Schmoll*, FAZ vom 16.01.2012, 5; oder bzgl. einer muslimischen Kita in Mannheim: *Soldt*, FAZ vom 04.12.2013, 4.

<sup>715</sup> So auch: BVerwGE 123, 49 (56); als Vorbild auch für islamische Körperschaften *Walter*, Religionsverfassungsrecht, 593.

<sup>716</sup> Diesen Vergleich zieht auch *de Wall*, Rechtsgutachten über die Eigenschaft der DITIB, SCHURA und VIKZ als Religionsgemeinschaften, 20 f. in Anlehnung an *Anschütz*.

<sup>717</sup> Ein Anspruch auf Religionsunterricht besteht für jede auch kleine Gruppe von Schülern, die eine gewisse Mindestanzahl, die für das Durchführen von Unterricht unabdingbar ist, erreicht, *Solte*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 417 (434); *Jurina*, in: Handbuch des Staatskirchenrechts, 689 (700 f.).

<sup>718</sup> In Bezug auf die Bestimmung als Religionsgemeinschaft: *de Wall*, Rechtsgutachten über die Eigenschaft der DITIB, SCHURA und VIKZ als Religionsgemeinschaften, 21, 18 f., der hierfür unter Hinweis auf das Selbstbestimmungsrecht nur das Vorhandensein eines Vertreters der Religionsgemeinschaft als Ansprechpartner für den Staat voraussetzt; in diesem Sinne auch *Germann*, in: BeckOK GG, Art. 7 GG, Rn. 56.1.

des Körperschaftsstaus gemacht werden. Der Verfassungstext spricht eindeutig von der auch durch die Mitgliederzahl indizierten Gewähr der Dauer, die gegeben sein muss, nicht von einer bestimmten Mitgliederzahl.<sup>719</sup>

#### (b) Selbstbestimmungsrecht und strukturelle Diskriminierung

Das Kriterium der Repräsentativität soll struktureller Diskriminierung entgegenwirken. Wenn eine Kooperation mit nur einem Partner eingegangen wird, der möglichst die ganze Religion vertritt, läuft der Staat nicht in Gefahr, durch seine Förderung der religiösen Tätigkeit andere Gläubige derselben Religion zu benachteiligen, so der Gedanke. Auf diesem Weg kann auch inländischen Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatsbeteiligung eine Kooperation mit dem Argument vorenthalten werden, dass sie nicht alle Gläubigen umfasst, sondern nur diejenigen, die von dem dahinter stehenden Staat akzeptiert werden.

Problematisch bei diesem Lösungsweg ist jedoch, dass die Realität der Religionsgemeinschaften und damit auch ihr Selbstbestimmungsrecht missachtet wird. Es hört sich zunächst gut an, sich darauf zurückzuziehen, dass ja kein Zwang zu kooperieren und zum Ergreifen von Verantwortung besteht.<sup>720</sup> Wenn der Staat Kooperationen allerdings an Kriterien knüpft, die von vornherein im Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften liegen, verhält er sich nicht paritätisch. Dass Religionsgemeinschaften sich untereinander abgrenzen und eigene Schulen bilden, muss dabei zum unbedingt respektierten Kern des Selbstbestimmungsrechtes gehören.<sup>721</sup>

Eine Repräsentation eines Glaubens kann zum einen durch mehrere Vertragspartner wieder hergestellt werden, die sich auch untereinander auf ein Konzept einigen müssen. Zum anderen sind Religionsgemeinschaften auf einen internen Diskurs angewiesen und besitzen im Regelfall keinen Anspruch auf eine Gemeinschaft außerhalb ihrer Mitglieder. Dieses Prinzip der internen Durchsetzung und die differenzierte Betonung von Unterscheiden und Gemeinsamkeiten zwischen den Religionsgemeinschaften funktioniert gerade im Bereich von

---

<sup>719</sup> BVerfGE 120, 370 (384 f.); *Weber*, ZevKR 57 (2012), 347 (354 f.); *Heinig*, Öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaften, 322.

<sup>720</sup> Betonen jeweils die Freiwilligkeit der Kooperation von Seiten der Religionsgemeinschaft: *Hillgruber*, NVwZ 2001, 1347 (1350, 1354); *Robbers*, in: FS für Martin Heckel, 411 (423 ff.)

<sup>721</sup> BVerwGE 123, 49 (64 f.); *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (60 f.); *De Wall*, Rechtsgutachten über die Eigenschaft der *DITIB*, *SCHURA* und *VIKZ* als Religionsgemeinschaften, 23, weist zudem auf den wichtigen sprachlichen Hintergrund hin, der auch eine gleichlautende religiöse Unterweisung in unterschiedliche Organisationen aufspalten kann; *Hense*, in: Das Recht der Staatskirchenverträge, 115 (169).

Religionsvereinigungen.<sup>722</sup> Wie oben bereits beschrieben, bedeutet das zwar einen Effektivitätsverlust hinsichtlich einer möglicherweise wünschenswerten Einheitlichkeit, doch ist dies gleichzeitig mit einer Freiheit verbunden, die gerade den Vorteil ideeller Vereinigungen ausmacht.<sup>723</sup>

Das bedeutet aber auch, dass nicht unmittelbar an die fehlende Repräsentativität eine Absage für Kooperationen geknüpft werden kann, solange der Staat dem selbst z.B. durch mehrere Verhandlungspartner entgegenwirken kann. Der Staat muss wiederum eigenständig dafür sorgen, dass er die Grundrechtsausübung in paritätischer Weise unterstützt.

#### cc) Zusammenfassung

Die Analyse mehrerer Kriterien ergibt, dass diese nicht nur im Einzelnen vor dem Hintergrund der Neutralitätspflicht zweifelhaft sind, sondern auch systematisch nicht in der Lage sind, den hier in Frage stehenden Problemen zu begegnen. Zielführender ist ein solches Vorgehen des Staates, welches sich unmittelbar auf die mit der Konstellation verbundenen Probleme des Schutzes des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften sowie vor struktureller Diskriminierung bezieht.

Problematisch ist hier insbesondere die vermeintliche Repräsentation einer Glaubensrichtung. Manch eine Religionsgemeinschaft ist eben nicht nur Religionsgemeinschaft, sondern zugleich Sprach- und Kulturgemeinschaft und kann daher selten als repräsentativ für die gesamte Religion angesehen werden. Lösen kann man diesen Interessenkonflikt aber nicht über einen Ausschluss von Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung von Kooperationen mit dem Staat. Stattdessen muss das Kooperationsverhältnis entsprechend ausgestaltet sein, um auf einzelne Probleme einzugehen. Dafür eignen sich die mehrstufige Kontrolle über Gesetz und flexibles Vertragsinstrument. Die Grundrechte aller Beteiligten müssen beachtet werden.

#### d) Ausgestaltungsstrategien

Die Religionsförderung des Staates muss der Grundrechtsausübung dienen. Die

---

<sup>722</sup> So auch BVerwGE 123, 49 (56 f.)

<sup>723</sup> S.o. Zum Verhältnis zwischen Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaft und der Grundrechtsstellung deren Mitglieder B. II. 2. d) cc) (3) Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, S. 65.

Verantwortung dafür, dass dieses Ziel durch die Kooperationen eingehalten wird, liegt beim Staat.<sup>724</sup> Um diese Neutralitätsverpflichtung zu wahren, muss der Staat im Umgang mit juristischen Personen besonders umsichtig agieren. Die Vermischung dieser Aspekte kann durch den Abschluss von Staatskirchenverträgen nicht verhindert werden. Die Ursachen hierfür liegen tiefer in der lange Zeit missachteten Aufgabe der kulturellen Integration der Zuwanderer. Soweit es möglich ist, sollten die Staatskirchenverträge also an die paritätische Unterstützung der gemeinsamen Glaubensausübung anknüpfen und diesen Zweck der Verträge auch transparent kommunizieren. Religion darf für die Zuwanderer nicht zur Privatsache gemacht werden. Auch ihrer Religion – wie der der Kirchen – muss öffentlicher Raum zur Verfügung gestellt werden.

Zur Sicherstellung der verschiedenen Funktionen der Kooperationen sowie der Einhaltung der grundgesetzlichen Vorschriften gibt es verschiedene Ebenen der Bestimmung von Rahmenbedingungen und die Einigung selbst. Diese können unabhängig voneinander oder kombiniert angewandt werden. Der Staat kann objektive Kriterien für eine Zusammenarbeit durch Gesetz festlegen. Zum Teil muss er dies bereits aus seiner Grundrechtsverpflichtung heraus. Zudem kann er jede einzelne Zusammenarbeit einer gesonderten Überprüfung unterziehen sowie schließlich einen Vertrag aushandeln, der die wichtigen Kriterien der Zusammenarbeit festhält.

#### aa) Abstrakte Beurteilung durch Gesetz

Eine gesetzliche Regelung ist aufgrund des Gesetzesvorbehalts nicht nur für Grundrechtseingriffe, sondern auch für vom Staat erteilte Leistungen notwendig.<sup>725</sup> Durch Gesetz aufgestellte Kriterien sind überprüfbar und veränderungsresistent. Will der Staat die kooperierenden Religionsgemeinschaften insbesondere zur Einhaltung von gewissen Werten wie der Grundrechte verpflichten, so muss er diese Verpflichtung zunächst durch Gesetz festschreiben.<sup>726</sup> Gemäß Art. 70, 140 GG i.V.m. Art. 137 VIII WRV werden die Länder ermächtigt, eigene Regelungen zu erlassen, die das Grundgesetz ergänzen, zu ihm aber nicht im Widerspruch stehen dürfen.<sup>727</sup> Bisher wurde von diesem Recht allerdings nur wenig<sup>728</sup> bis

---

<sup>724</sup> So auch: *Loschelder*, in: Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (20), 149 (170 f.).

<sup>725</sup> S.o. unter B. II. 1. e) Teilhabe als derivatives Leistungsrecht, S. 28.

<sup>726</sup> Alles andere verlangte den Grundrechten eine unmittelbare Drittwirkung ab, die sie nicht haben: *Ferrer i Riba/Coderch*, in: Zur Drittwirkung der Grundrechte, S. 33, (70); geschehen z.B. in Art. 1 III Nr. 1 BayKirchStG für die Voraussetzung der Rechtstreue von Religionsgemeinschaften.

<sup>727</sup> *Korioth*, in Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 140 GG Rn. 20.

gar nicht<sup>729</sup> Gebrauch gemacht. Das ist insbesondere vor dem Hintergrund bedenklich, dass zwar massiv Voraussetzungen für eine Kooperation mit dem Staat genannt und auch durch die Länder kommuniziert werden und diese jedoch nicht dem Gesetzesvorbehalt genügen.<sup>730</sup> Es existieren weiterhin interne Verwaltungsabsprachen aus den Jahren 1954 und 1962, die 2006 überarbeitet wurden.<sup>731</sup> Diesen kann jedoch gerade aufgrund der fehlenden Öffentlichkeit keine Bindungswirkung zukommen.

Auch eine teilweise Bindung an bestimmte Werte der Verfassung, ist grundsätzlich zumindest dann denkbar, wenn die jeweilige Religionsgemeinschaft einen Repräsentationsanspruch für die gesamte Religionsgemeinde erhebt. Diese zusätzliche Voraussetzung soll das Gelingen der Kooperation absichern, indem sie das Verhalten der Religionsgemeinschaft – und damit auch ihre grundrechtliche Freiheit – beschränkt. Ein anderer Weg hin zu einer Repräsentativität der staatlichen Vertragspartner ist es freilich, mehrere Religionsgemeinschaften in Verträge einzubinden.

Zu beachten ist allerdings, dass eine Grundrechtsbindung der Religionsgemeinschaften nur dann gesetzlich angeordnet werden kann, wenn sie zum Schutze der Mitglieder gerechtfertigt ist. Das ist nur bei der Übertragung von Hoheitsrechten automatisch der Fall. Dann muss jedoch eine Anordnung nicht erfolgen, da die Grundrechtsbindung durch die Übertragung selbst entsteht. Das Übertragen von Grundrechtsverpflichtungen auf Religionsgemeinschaften stellt in allen anderen Fällen einen Eingriff in deren Selbstbestimmungsrecht dar, der gesondert gerechtfertigt werden muss. Denkbar ist allenfalls noch ein selbstbestimmtes Eingehen der Verpflichtung durch die Religionsgemeinschaft. Doch muss auch dies gesetzlich abgesichert werden.<sup>732</sup> Aus sich selbst heraus ist der ausländische Staat jedenfalls nicht verpflichtet, deutsche Grundrechte gegenüber seinen Mitgliedern einzuhalten.<sup>733</sup>

---

<sup>728</sup> Bayrisches Gesetz über die Erhebung von Steuern durch Kirchen, Religions- und weltanschauliche Gemeinden aus dem Jahr 2005, KirchStG BayGVBl. 2005, 584.

<sup>729</sup> Alle anderen Bundesländer haben bisher allenfalls Entwürfe verfasst.

<sup>730</sup> Ähnlich auch das Fazit von *Weber*, ZevKR 57 (2012), 347 (356).

<sup>731</sup> „Empfehlungen der Kultusministerkonferenz über die Verleihung der öffentlich-rechtlichen Körperschaftsrechte an Religionsgesellschaften und Weltanschauungsgemeinschaften“ sowie „Erläuterungen der für kirchliche Angelegenheiten zuständigen Länderressorts“, zitiert nach *Weber*, ZevKR 57 (2012), 347 (357).

<sup>732</sup> Bspw. durch ein Gesetz, dass die Übertragung einer (teilweisen) Grundrechtsbindung auf Religionsgemeinschaften unter deren ausdrücklichen Einverständnis erlaubt. Fraglich bleibt dann allerdings, wie mit einem sich ändernden Willen der Religionsgemeinschaft umgegangen wird. Auch solche Fälle müssen gesetzlich bestimmt werden.

<sup>733</sup> BVerfGE vom 6. Dezember 2016 1 BvR 2821/11 1 BvR 321/12 1 BvR1456/12 Rn. 192. Bspw. durch ein Gesetz, dass die Übertragung einer (teilweisen) Grundrechtsbindung auf Religionsgemeinschaften unter deren ausdrücklichen Einverständnis erlaubt. Fraglich bleibt dann allerdings, wie mit einem sich ändernden Willen der Religionsgemeinschaft umgegangen wird. Auch solche Fälle müssen gesetzlich bestimmt werden.

## bb) Konkrete Beurteilung

Auf der nächsten Ebene wird die Auswahl der Vertragspartner vorgenommen. Bestehen innerhalb einer Religion mehrere Gemeinschaften, so kann Parität und gleichmäßige Beteiligung über gleichzeitige Verhandlungen mit mehreren Gemeinden erreicht werden. Die unterschiedliche Struktur und Beschaffenheit der einzelnen Religionsgemeinschaften bietet Raum, bestehende Schwierigkeiten durch das breite Spektrum abzufangen.

So ist dies zuletzt auch in Bremen mit muslimischen Religionsgemeinschaften geschehen. Es wurden einzelne Verträge mit einzelnen muslimischen Gemeinschaften abgeschlossen, die jetzt in einen großen Vertrag mit allen Verhandlungspartnern eingebettet werden sollen.<sup>734</sup>

Auch in Hamburg wurden die Verträge sowohl mit muslimischen<sup>735</sup> als auch mit einem alevitischen<sup>736</sup> Vertragspartner verhandelt. Dies wird ausdrücklich auch durch die Alevitische Gemeinde als Ausgleich für eine diskriminierende Haltung der Herkunftsländer der Religionen angesehen.<sup>737</sup> Auf diese Weise kann auch der Mangel an Repräsentativität einer Religionsgemeinschaft für einen Glauben ausgeglichen werden.

Hessen hat bisher als einziges Land durch Verwaltungsakt und basierend auf Gesetz einer muslimischen Religionsgemeinschaft den Status einer Körperschaft des öffentlichen Rechts verliehen.<sup>738</sup> Viele der hier diskutierten Kriterien wurden mit besonderer Vorsicht für die Kooperation des Staates mit muslimischen Gemeinschaften aufgesetzt. Die Gemeinde *Ahmadiyya Muslim Jamaat* ist nach eigenen Angaben eine Religionsgemeinschaft, die keine politischen oder gesellschaftlichen Interessen verfolgt. Insofern können aus der Verwaltungsentscheidung keine weiteren Schlüsse für Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung gezogen werden.

Auf dieser Ebene werden die gesetzlichen Vorgaben notwendigerweise konkretisiert. Eine Verleihung des Körperschaftsstatus allein durch Gesetz ist unzulässig, wie das Bundesverfassungsgericht jüngst entschied.<sup>739</sup> Die Konkretisierung kann durch die Aufnahme

---

<sup>734</sup> *Mörtel*, Weser Kurier vom 14.01.2013.

<sup>735</sup> DITIB, Schura, VIKZ.

<sup>736</sup> Alevitische Gemeinde Deutschland.

<sup>737</sup> Vgl. die in der Pressemitteilung der Stadt Hamburg vom 14. August 2012 zu den erfolgreich abgeschlossenen Vertragsverhandlungen zitierten Stellungnahme des stellvertretenden Vorsitzenden der Alevitischen Gemeinde Deutschland, *Aziz Alsandemir, Senatskanzlei Freie und Hansestadt Hamburg, Erfolgreiche Verhandlungen*.

<sup>738</sup> *Ohne Namen*, Erste muslimische Gemeinde erhält Kirchenstatus.

<sup>739</sup> BVerfGE vom 30. Juni 2015, 2 BvR 1282/11, Rn. 87 ff.

von Vertragsverhandlungen oder eine Verwaltungsentscheidung geschehen. Das genauere Eingehen auf den Einzelfall bringt mehr Gerechtigkeit, birgt aber auch die Gefahr einer isolierten Betrachtung. Hier muss insbesondere die Verhältnismäßigkeitsprüfung angewandt werden und so ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Grundrechtspositionen von Religionsgemeinschaften, deren Mitgliedern und weiteren Zugehörigen desselben Glaubens hergestellt werden.

#### cc) Vertrag

Solche Verträge zwischen Religionsgemeinschaften und dem Staat heißen Staatskirchenverträge. Staatskirchenverträge bedürfen wie alle Staatsverträge der parlamentarischen Zustimmung und werden dadurch in einfaches Recht umgewandelt.<sup>740</sup> Einen Hinweis auf die Zulässigkeit von solchen Verträgen bietet Art. 140 GG i.V.m. Art. 138 I WRV: „Die auf [...] Vertrag [...] beruhenden Staatsleistungen an die Religionsgesellschaften werden durch die Landesgesetzgebung abgelöst“.<sup>741</sup> Diese dienen insbesondere der Einzelfallgerechtigkeit und der Umsetzung der Verhältnismäßigkeitsvorgaben aus der zugrundeliegenden grundrechtlichen Konstellation.

Außer mit den Kirchen gibt es Staatsverträge mit der Jüdischen Gemeinde.<sup>742</sup> Es bestehen bereits Verträge Hamburgs und Bremens mit muslimischen Gemeinden.<sup>743</sup> Niedersachsen verhandelt weiterhin über einen solchen Vertrag.<sup>744</sup> In anderen europäischen Ländern gibt es z.T. auf nationaler Ebene ebenfalls Staatsverträge mit muslimischen Religionsgemeinschaften.<sup>745</sup>

Problematisch ist es allerdings, eine Kooperation ausschließlich durch Gesetz zu beschließen, wie es bspw. in Bremen und Nordrhein-Westfalen<sup>746</sup> in Bezug auf die Verleihung des

---

<sup>740</sup> *Korioth*, in Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 140 GG Rn. 22; *Hense*, in: Das Recht der Staatskirchenverträge, 115 (144).

<sup>741</sup> So auch *Korioth*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 140 GG Rn. 24.

<sup>742</sup> *Hense*, in: Das Recht der Staatskirchenverträge, 115 (120).

<sup>743</sup> *Freie Hansestadt Bremen*, Vertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen und dem Islamischen Religionsgemeinschaften im Lande Bremen; *Freie und Hansestadt Hamburg*, Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, dem DITIB-Landesverband Hamburg, SCHURA – Rat der islamischen Gemeinschaften in Hamburg und dem Verband der Islamischen Kulturzentren; *Freie und Hansestadt Hamburg*, Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Alevitischen Gemeinde Deutschland e.V.

<sup>744</sup> *Ohne Namen*, Niedersachsen verhandelt über Staatsvertrag mit Muslimen.

<sup>745</sup> An diese werden daraufhin insbesondere strengere Anforderungen an eine nationale Repräsentation von Muslimen gestellt. Genauer hierzu: *Hense*, in: Das Recht der Staatskirchenverträge, 115 (120 ff.).

<sup>746</sup> So bereits *Weber*, ZevKR 57 (2012), 347 (378); das Bundesverfassungsgericht hat diese Praxis zuletzt für unzulässig erklärt Rn. 87 ff.

Körperschaftsstatus der Fall ist.<sup>747</sup> So wichtig auch die Einhaltung des Gesetzesvorbehalts ist, kann eine Kooperation nicht davon abhängen, ob und in welcher Form der jeweilige Landtag ein Gesetz beschließt. Allein die Umsetzung eines Anspruchs auf ein Gesetz bei Vorliegen aller notwendigen Voraussetzungen für eine Kooperation gestaltet sich schwierig.<sup>748</sup> Einen Anspruch auf ein Gesetz kann es nicht geben.

Eine Kooperation muss stets auch durch Vertrag geregelt werden, um die Zweiseitigkeit des Verhältnisses zu gewährleisten. Kooperation heißt gerade nicht einseitige Gewährung von Vorteilen. Dass der Staat an paritätische Verteilung gebunden ist, bringt er durch die Auswahl seiner Vertragspartner und der gemeinsamen Gestaltung des Inhalts eines Vertrags zum Ausdruck.

Es ist zudem fraglich, wie ein gesetzlicher Anspruch bspw. auf Seelsorge in einer Anstalt durchgeführt werden soll. Welche Verwaltungsbehörde entscheidet, welche Religionsgemeinschaften den Zugang haben und nach welchen Kriterien? Wem gegenüber und durch wen kann der Anspruch dann verwaltungsrechtlich durchgesetzt werden? Viele Fragen bleiben ungeklärt und können nicht in einer abstrakt-generellen Vorschrift erfasst werden. All diese Fragen können durch Verträge bestmöglich beantwortet werden. Zudem stellen sich Verträge als flexibles Instrument dar, das sich auch im Laufe der Zeit verändern kann. Vertragsanpassungen sind stets einfacher zu gestalten als Gesetzesänderungen.

Hamburg und Bremen haben mit der *DITIB*<sup>749</sup> jeweils Verträge abgeschlossen. In Niedersachsen werden u.a. mit der *DITIB* Vertragsverhandlungen geführt.<sup>750</sup> Das zeigt, dass die ausländische Staatenbeteiligung mittlerweile einer Kooperation nicht mehr generell im Weg steht. Auch wenn in diesen Verträgen größtenteils bereits gesetzlich bestehende Rechte wiederholt werden, zeigt doch die grundsätzliche Bereitschaft, mit solchen Religionsgemeinschaften umzugehen, dass eine Kooperation rechtlich und tatsächlich möglich ist. Insbesondere in Bezug auf Religionsunterricht werden hier aber noch tiefgehende Kontroversen geführt.

---

<sup>747</sup> Hense, in: Das Recht der Staatskirchenverträge, 115 (152) bezeichnet es ebenfalls als „üblich“, Statusfragen wie die des Körperschaftsstatus in Staatsverträgen zu regeln.

<sup>748</sup> Weber, ZevKR 57 (2012), 347 (378 ff.).

<sup>749</sup> Eine Religionsgemeinschaft mit Bezug zur Türkei, vgl. oben B. I. 1. c) aa) *DITIB*, S. 10.

<sup>750</sup> Verträge Hamburgs bestehen jeweils mit der *Alevitischen Gemeinde Deutschland* und den islamischen Religionsgemeinschaften *SCHURA*, *DITIB* und dem *VIKZ*; Vertrag Bremens mit *SCHURA*, *DITIB* und dem *VIKZ*; Niedersachsen verhandelt noch mit *DITIB*, *SCHURA* und der *Alevitischen Gemeinde Deutschlands*.

#### dd) Religionsunterricht mit Staatenbeteiligung?

Ein Feld für hoch umstrittene Kooperationen stellt der Religionsunterricht dar. Religionsunterricht ist in Art. 7 III GG vorgesehen.<sup>751</sup> Für die Inhalte eines bekenntnisgebundenen Unterrichts<sup>752</sup> als ordentliches Lehrfach sind die Religionsgemeinschaften zuständig. Durch die Einrichtung des Religionsunterrichtes als ordentliches Lehrfach wird die Verwirklichung der Religionsfreiheit der Gläubigen und der Religionsgemeinschaft angestrebt.<sup>753</sup>

Wie bereits dargelegt, adressiert die Neutralitätsverpflichtung des Grundgesetzes zunächst nur den Staat.<sup>754</sup> Es fragt sich jedoch, ob in Art. 7 III GG eine grundsätzliche Staatsferne des Religionsunterrichtes zum Ausdruck kommt und ob also auch der Religionsunterricht nicht von einer Religionsgemeinschaft gestaltet werden darf, die ihrerseits Verbindungen zu einem anderen Staat aufweist.<sup>755</sup> Offen ist, ob auch diese Vorschrift sich ausschließlich an den deutschen Staat richtet und ob die Fremdbestimmung der Religionsgemeinschaft durch einen anderen Staat lediglich ein Teil der Selbstbestimmung ist. Wie verhalten sich Religionsunterricht und öffentliche Schule zueinander?

In der Islamkonferenz wird davon gesprochen, dass eine Geltung des Neutralitätsgebots erfordert, dass auch anderen Staaten nicht das Recht eingeräumt werden kann, religiöse Inhalte zu definieren, wenn dies nicht einmal dem deutschen Staat möglich ist.<sup>756</sup> Dies überzeugt jedoch nicht. Welchen Unterschied macht es, ob das Neutralitätsgebot nur hinsichtlich des Religionsunterrichts gilt oder auch hinsichtlich der inneren Glaubenslehren der Religionsgemeinschaft selbst? Diese Inkonsistenz wird nicht erklärt. Von einem von dem

---

<sup>751</sup> Ein weiterer Streitpunkt betrifft die bereits angesprochene Frage, wer über die Lehrerbildung Einfluss auf die Unterrichtsinhalte nimmt. Immer wieder rückt die inhaltliche Frage in den Vordergrund, ob ein liberales Islamverständnis mit dem derzeit die islamische Theologie lehrenden *Mouhanad Khorchide* oder ein eher konservatives Islamverständnis mit den großen muslimischen Verbänden in Deutschland den islamischen Religionsunterricht bestimmen soll, vgl. zur Diskussion: *Schenk*, Die Zeit vom 14.11.2014, 66. Siehe auch zur Frage, ob eher Verbände oder auch Einzelpersonen inhaltliche Fragen der Grundrechtsbestimmung vornehmen können im Vergleich mit dem Selbstbestimmungsrecht des Künstlers in der Kunstfreiheit: C. II. 2. a) Kunstfreiheit, S. 164.

<sup>752</sup> D.h. Lehre schließt Identifikation mit den Glaubensinhalten ein; BVerfGE 74, 244 (252); BVerwGE 110, 326 (333); 123, 49 (53); *Uhle*, in: BeckOK GG, Art. 7 GG Rn. 47; vgl. ausführlicher *Heckel*, Vom Religionskonflikt zur Ausgleichsordnung, 86 ff.

<sup>753</sup> BVerwGE 123, 49 (74); *Uhle*, in: BeckOK GG, Art. 7 GG Rn. 44; *Badura*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 7 GG Rn. 66.

<sup>754</sup> So das hier gefundene Ergebnis von B. II. 2. d) cc) (2) (d) Anwendungsbereich Neutralitätsgebot, S. 62; a.A. BVerwGE 123, 49 (74).

<sup>755</sup> So auch das Ergebnis der Islamkonferenzen des Innenministeriums 2006 – 2009, *Deutsche Islam Konferenz (DIK)*, Drei Jahre Deutsche Islam Konferenz (DIK) 2006-2009, 61.

<sup>756</sup> Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen eines islamischen Religionsunterrichts, Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe 2 der Deutschen Islamkonferenz, *Deutsche Islam Konferenz (DIK)*, Drei Jahre Deutsche Islam Konferenz (DIK) 2006-2009, 61.

allgemeinen Neutralitätsprinzip zu unterscheidenden Prinzip der „Staatsferne des Unterrichts“<sup>757</sup> ist jedenfalls bisher nicht die Rede.<sup>758</sup>

Dem anderen Staat werden auf diesem Gebiet jedenfalls keine Hoheitsrechte<sup>759</sup> eingeräumt. Die Definition des Verhältnisses zwischen Staat und Religion obliegt jedem Staat eigenständig. Vielmehr geht es hier um das Problem einer grenzüberschreitenden Kollision verschiedener Definitionen dieses Verhältnisses zweier Staaten. Dies mit Hoheitsrecht zu übersetzen ist fernliegend und gibt auch nicht die Vorstellung des Grundgesetzes über Wertneutralität gegenüber den Religionen wieder. Der Staat hat mitnichten ein „Recht“, religiöse Inhalte zu definieren – ihm fehlt hierzu schlichtweg die Kompetenz. An einem Religionsunterricht sind die Ausgestaltung als Pflichtfach sowie die Notengebung Ausprägung der Hoheitlichkeit,<sup>760</sup> nicht jedoch die Inhalte des Religionsunterrichts selbst.

Argument gegen die Bestimmung von außen soll das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften sein.<sup>761</sup> Wie bereits erläutert, hat der Staat in Bezug auf das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften den grundrechtlichen Schutzauftrag zu beachten. Da jeder Eingriff in die Religionsgemeinschaft selbst auch eine Beeinträchtigung des selbstbestimmten Glaubensinhalts darstellt, kann dieses Argument nicht einseitig gelten. Der mögliche Eingriff einer Bevormundung der Religionsgemeinschaft durch den deutschen Staat, der ihr die Verbindung zu einem andern Staat versagen will, muss zum Schutz der Religionsgemeinschaft vor den Bestimmungen des ausländischen Staates in ihr Selbstbestimmungsrecht in Ausgleich gebracht werden.<sup>762</sup> Grenze hierfür ist, wie aufgezeigt,

---

<sup>757</sup> So aber: Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen eines islamischen Religionsunterrichts, Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe 2 der Deutschen Islamkonferenz, *Deutsche Islam Konferenz (DIK)*, Drei Jahre Deutsche Islam Konferenz (DIK) 2006-2009, 61; *De Wall*, Rechtsgutachten über die Eigenschaft der *DITIB*, *SCHURA* und *VIKZ* als Religionsgemeinschaften, 41.

<sup>758</sup> Eine solche Unterscheidung taucht in der Kommentarliteratur zu Art. 7 GG nicht auf, vgl. *Uhle*, in: BeckOK GG, Art. 7 GG Rn. 43 ff.; *Badura*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 7 GG Rn. 15 ff.; vgl. auch *Heckel*, Vom Religionskonflikt zur Ausgleichsordnung, 76, der ausdrücklich von demokratisch verantworteten Unterrichtsprogrammen der Schulen in Abgrenzung zur Staatsfreiheit von Kunst und Wissenschaft auf der einen Seite und von der staatlichen Verfasstheit der Universität andererseits spricht.

<sup>759</sup> Diesen Erst-recht-Schluss zieht auch *Heckel*, Vom Religionskonflikt zur Ausgleichsordnung, 109. Allerdings räumt er auch ein, dass die Satzung einer deutschen Religionsgemeinschaft auch ausländischen Geistlichen Aufgaben übertragen kann. Strukturell das gleiche Argument bedient *Schmidt*, Grundrechte und Nationalität juristischer Personen, für die ähnliche Frage der Grundrechtsberechtigung inländischer juristischer Personen mit ausländischen Mitgliedern.

<sup>760</sup> *Uhle*, in: BeckOK GG, Art. 7 GG Rn. 48 ff.; *Badura*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 7 GG Rn. 70 ff.

<sup>761</sup> Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen eines islamischen Religionsunterrichts, Schlussfolgerungen der Arbeitsgruppe 2 der Deutschen Islamkonferenz, *Deutsche Islam Konferenz (DIK)*, Drei Jahre Deutsche Islam Konferenz (DIK) 2006-2009, 61.

<sup>762</sup> Eine Differenzierung zwischen aufgedrängtem Verständnis vom Verhältnis von Staat zu Kirche und der notwendigen Akzeptanz des deutschen Modells durch die Religionsgemeinschaften nimmt auch *Poscher*, Der Staat 39 (2000), 49 (55) vor.

das Bekunden der Religionsgemeinschaft gegenüber dem deutschen Staat, dass sie sich durch den ausländischen Staat in ihrem Selbstbestimmungsrecht beeinträchtigt sieht.

Eine Unterscheidung wurde auch hier zwischen der bloßen Geltung als mit Grundrechten ausgestatteter Religionsgemeinschaft und der Kooperation mit dem Staat getroffen. Ihm ist angeraten, bei einer Kooperation ganz grundsätzlich die spezifischen Probleme dieser Konstellation zu erkennen und ihnen gezielt entgegenzuwirken. So ist eine staatliche Aufsicht im Religionsunterricht nur für Fälle von konkretem Missbrauchsverdacht zulässig.<sup>763</sup> Als solche Probleme wurden hier die beidseitige Wahrung des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften sowie der potentielle strukturelle Missbrauch der Monopolstellung der Religionsgemeinschaft benannt. So erscheint es angemessen, sich auf den einzelnen Kooperationsebenen (Gesetz, Vertragsvorverhandlungen sowie Vertrag) mit den spezifisch entstehenden Problemen auseinanderzusetzen, anstatt den Einfluss des anderen Staates prinzipiell auszuschließen.

Vorschläge für den Umgang mit Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung sind z.B. Unterrichtsinhalte von einer Kommission erstellen lassen, die keinerlei personelle oder sonstige Verbindung zur betreffenden Religionsgemeinschaft oder dem hinter dieser stehenden Staat hat.<sup>764</sup> Andere Vorschläge plädieren für eine übergangsweise Einbeziehung auch von Geistlichen aus anderen Ländern oder sogar von Staatsbeamten des fremden Staates, um Inhalte für einen Religionsunterricht zu erarbeiten, der näher an den Vorgaben des Art. 7 III GG sei und dem dringenden Bedürfnis nach sowie dem Anspruch auf islamischen Religionsunterricht seitens der Gläubigen besser entspreche als nicht bekenntnisgebundener Religionsunterricht als Religionskunde oder kein Religionsunterricht.<sup>765</sup>

Der Ausschluss von Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung ist allerdings nur als letztes Mittel gerechtfertigt, um der möglichen entstehenden strukturellen

---

<sup>763</sup> *Korioth*, in: Handbuch der Grundrechte, Rn. 69, mit darauf folgendem Widerspruch zur eigenen Aussage in Rn. 70 in Bezug auf muslimische Religionsgemeinschaften.

<sup>764</sup> *De Wall*, Rechtsgutachten über die Eigenschaft der *DITIB*, *SCHURA* und *VIKZ* als Religionsgemeinschaften, 42.

<sup>765</sup> *Heckel*, Vom Religionskonflikt zur Ausgleichsordnung, 109; vgl. weiterhin zur Diskussion: *Bingener/v. Lucius*, FAZ vom 09.04.2014, 8. Dort werden die verschiedenen Modelle der Länder miteinander verglichen. Die Autoren betonen ebenfalls die Notwendigkeit, den Religionsunterricht als Grundrechtsverwirklichung auszugestalten, nicht als „Integrationsunterricht“ mit politischer Zwecksetzung; Kritisch zum Modell NRWs, das einen Beirat eingeführt hat, in dem Entsandte der Religionsgemeinschaften die Inhalte des Religionsunterrichts bestimmen: *Hoffers*, FAZ vom 12.10.2012, 3. Die Besonderheit liegt hier allerdings darin, dass auch der Staat Mitglieder dieses Beirats bestimmen kann. Damit verletzt er allerdings seine Neutralitätsverpflichtung. Kritisch Zur Begegnung der muslimischen Religionsgemeinschaften mit dem Beiratsmodell: *Heinig*, Die Zeit vom 14.11.2013, 66.

Diskriminierung zu begegnen. Auch hier bietet sich in der Ausarbeitung der Unterrichtsinhalte eine Auseinandersetzung der möglichen kompatiblen Religionsgemeinschaften zunächst untereinander an. Erst wenn diese nicht zum Ziel führen, können darüber hinausgehende Maßnahmen ergriffen werden.

#### e) Zusammenfassung

Dogmatisch erklärbar werden die verschiedenen Ansprüche an eine Kooperation von Staat und Religionsgemeinschaften im Allgemeinen bzw. Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung im Besonderen nur in einer streng formalistischen Sichtweise. Für alle Gestaltungsformen besteht die Zweckbindung an die Grundrechtsverwirklichung sowohl für die Religionsgemeinschaft als auch für deren Mitglieder bzw. Nutzer. Darum müssen alle nicht im Grundgesetz genannten Voraussetzungen für Kooperationen neutral sein und sich an dieser Zweckerreichung orientieren. Alle darüber hinausgehenden Kriterien für Kooperationen, die als Vorbedingung gestellt werden, bedeuten eine Ungleichbehandlung der Religionsgemeinschaften. Eine Rechtfertigung kann also nur über den Gesetzesvorbehalt geschehen. Alle Kriterien für solche Kooperation müssen gesetzlich festgeschrieben sein. Zudem müssen sie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gerecht werden.

Die meisten inhaltlichen Kriterien, die hier untersucht werden, beinhalten einerseits oft erhebliche Probleme mit Neutralitäts- und Paritätsverpflichtung. Zudem bilden sie keinen wirksamen Schutz gegen eine mögliche strukturelle Diskriminierung. Durch die angegebene Neutralitätsverletzung liegt zugleich eine Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften vor. Dies zeigt umso mehr, dass gesetzliche Regelungen der Länder zu staatlichen Kooperationen mit Religionsgemeinschaften nötig sind.

Auf der Ebene der Auswahl der Vertragspartner sowie des konkreten Vertragsinhalts ist ein weiterer Spielraum möglich. Die Länder können hier ihr Verhältnis zu den Religionsgemeinschaften im Rahmen der Gesetze gestalten. Dass diese auch einigen Integrationswert haben, ist dabei ein wünschenswerter Nebeneffekt, darf aber nicht zum Ziel der Kooperation werden. Dem Staat ist es nur erlaubt, Grundrechtsausübung zu unterstützen, nicht aber Förderung des Gemeinwohls.

Bisher werden Verträge allerdings zumeist nur als politisches Symbol genutzt, ohne wirkliche rechtliche Vorteile für die Religionsgemeinschaft und die Mitglieder einzuräumen. Gesetzlich bereits geregelter Zugang zu bestimmten Kooperationen wird betont und der gute Willen zur

Zusammenarbeit wird demonstriert. Ohne Frage ist auch dies eine Unterstützung der Anliegen der Religionsgemeinschaften, denn auch diese Möglichkeiten werden durch die Religionsgemeinschaften gern ergriffen.<sup>766</sup> Doch fehlt es bisher noch immer an einer paritätischen Zugangsweise der Religionsgemeinschaften, die nicht mehr vom Inhalt und auch von der Skepsis bezüglich bestimmter Religionen abhängig ist.

Die Neutralitätsverpflichtung des Staates ist einheitlich als Vorgabe an den Staat zu verstehen. Religionsgemeinschaften können also nicht allein durch die Existenz eines außerstaatlichen Bezugs von Kooperationen im Allgemeinen und auch von bspw. Religionsunterricht im Speziellen ausgenommen werden. Den spezifischen dabei entstehenden Problemen von möglicher Verletzung des Selbstbestimmungsrechts und einer möglichen strukturellen Diskriminierung von Nicht-Mitgliedern ist dabei durch gesetzliche Regelungen, einer durchdachten Auswahl an Verhandlungs- und Vertragspartnern sowie der gesetzeskonformen Ausgestaltung der Verträge entgegenzutreten.

#### 4. Zusammenfassung

Die Grundrechtsabwägung findet einmal in der Form des Selbstbestimmungsrechtes statt und einmal zur Verhinderung strukturellen Missbrauchs der Mitglieder der Religionsgemeinschaft. Zudem darf der Staat bei Kooperationen nicht wettbewerbsverzerrend Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung gegenüber anderen Religionsgemeinschaften privilegieren.

Das Selbstbestimmungsrecht kann als Argument gegen den ausländischen Staatseinfluss, wie auch als Argument gegen den Eingriff des deutschen Staates angeführt werden, um ersteren zu unterbinden. Das Selbstbestimmungsrecht schützt die Religionsgemeinschaft umfassend in ihrer eigenen Festlegung auf eine Staatenbeteiligung. Der Staat darf gegen ihren Willen nicht versuchen, den Staateneinfluss zu unterbinden.

Strukturelle Diskriminierung der Mitglieder durch die Religionsgemeinschaft kann der Staat nicht ohne weiteres unterbinden. Er hat dies als gesellschaftlich hinzunehmen. Insbesondere verpflichten die Grundrechte nicht Religionsgemeinschaften, unabhängig davon, ob sie privat- oder öffentlich-rechtlich organisiert sind. Einzig im Zusammenhang mit Kooperationen muss

---

<sup>766</sup> Vgl. die ausdrücklichen Stellungnahmen der muslimischen und alevitischen Religionsgemeinschaften zum Abschluss der Verträge in der Pressemitteilung der Stadt Hamburg vom 14. August 2012, *Senatskanzlei Freie und Hansestadt Hamburg*, Erfolgreiche Verhandlungen; Alle Vertreter bringen zum Ausdruck, dass es ihnen auf die Stellung als Vertragspartner für den Staat ankommt, trotz des ganz überwiegend deklaratorischen Charakters der Verträge.

der Staat strikt auf die Einhaltung der Parität achten und gegebenenfalls durch die Wahl seiner Kooperationspartner ausgleichen.

#### IV. Zusammenfassung

Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung sind nach Art. 4 GG i.V.m. Art. 19 III GG grundrechtsberechtigt. Zudem ist ihr Grundrecht im Falle der Kollision mit anderen Grundrechtsträgern auszugleichen. Dabei muss der Staat insbesondere im Falle der die Religionen fördernden Kooperation auf Parität achten und unter Umständen auch ausgleichend tätig werden.

## C. Medien- und Kulturvereinigungen

### I. Fälle

#### 1. Problemaufriss

Einen weiteren Untersuchungsgegenstand bilden Kulturvereine, staatliche Presseerzeugnisse und staatlicher Rundfunk, sowie Wissenschaftsinstitute, die auf eine Wahrnehmung im Ausland abzielen. Hier bedarf es zunächst der Zusammenstellung, welche Art Vereinigungen, die mit Kultur oder Medienfreiheit assoziiert werden, auf ein Erscheinen (auch) im Ausland ausgelegt sind und dafür im jeweils anderen Staat eine inländische juristische Person als Rechtsform wählten (I).<sup>767</sup>

Einerseits kann in Bezug auf diese gefragt werden, ob sie an sich die Grundrechtsberechtigung innehaben (II.). Zum anderen kann – bei Bejahung der ersten Frage – untersucht werden, wie sich diese Vereinigungen im Verhältnis mit anderen Grundrechtsträgern auswirken (III.). Eine Problematisierung dieser Fragen kann sich aus der spezifisch staatlichen, also nicht privat-gesellschaftlichen Sichtweise dieser Vereinigungen ergeben, die diese in das andere Land hineinragen. Aufgrund der weiten Verbreitung bspw. von Staatsrundfunk- und Staatspresseerzeugnissen wird dieses Problem auch von zwei Seiten betrachtet werden können: Deutsche Kulturinstitute und Rundfunkerzeugnisse, die im Ausland erscheinen sowie solche Kulturinstitute und Presse- bzw. Rundfunkerzeugnisse anderer Länder, die im deutschen Inland erscheinen.

#### 2. Kulturinstitute

Kulturinstitute dienen der Außendarstellung des Staates in kultureller Hinsicht. Über diese etablierten Mittlerorganisationen werden grenzüberschreitender Kunst-, Kultur- und Wissenschaftsaustausch erst möglich.<sup>768</sup> Die gegenseitige Präsenz vermittelt so den Abschluss völkerrechtlicher Kulturabkommen. Dieser Austausch schafft Vertrauen und ist eine wichtige Basis für die friedliche Koexistenz der Staaten. Daneben befruchtet die institutionalisierte Wechselwirkung das Kulturleben im eigenen Land. In diesem Anliegen des kulturellen

---

<sup>767</sup> Untersuchenswert erscheinen arabische Sender wie *Al Hurra*, der u.a. auch in Europa und im Irak erscheint, jedoch von staatlicher Seite der USA finanziert wird, der Sender der irakischen Regierung *Al-Iraqia*, der auch im italienischen Südtirol ausstrahlende *ORF*, sowie weißrussische und chinesische Staatspresseerzeugnisse.

<sup>768</sup> Siehe zum Ganzen: *Kilian*, in: Birk/Dittmann/Erhardt (Hrsg.), *Kulturverwaltungsrecht im Wandel*, S. 111, 114ff.

Dialogs offenbart sich der Unterschied zur einseitigen kulturellen Propaganda.<sup>769</sup>

Kulturinstitute werden von vielen Ländern betrieben. Als Beispiel sei das chinesische Konfuzius-Institut und im Vergleich dazu das deutsche Goethe-Institut aufgegriffen. Zudem werden deutsche Auslandsuniversitäten in den Blick genommen. Vergleichbare Institute unterhalten viele Länder. Beispielhaft seien aus Europa genannt: das Institut Français aus Frankreich,<sup>770</sup> das Instituto Cervantes aus Spanien,<sup>771</sup> das Instituto Camões aus Portugal,<sup>772</sup> für Großbritannien das British Council<sup>773</sup> und für Italien die Società Dante Alighieri<sup>774, 775</sup>.

#### a) Konfuzius-Institut

Im Rahmen der strategischen Zusammenarbeit Europas und Deutschlands mit China auf verschiedenen Politikfeldern steht auch die Zusammenarbeit in Bildung und Kultur bzw. Wissenschaft und Technologie.<sup>776</sup> Im Schnittfeld beider befindet sich die Kooperation von Deutschen Universitäten mit dem Kulturinstitut Chinas, dem Konfuzius-Institut. Dieses strebt sowohl eine kulturelle Kooperation an, insbesondere im Bereich des Sprachaustauschs sowie eine Zusammenarbeit in verschiedenen Forschungsbereichen. Dabei ist nicht nur naturwissenschaftliche Forschung von Interesse, sondern ebenfalls geisteswissenschaftliche Erkenntnisse zu Kultur, Sprache und Geschichte Chinas.

Wie auch das deutsche Goethe-Institut ist das Konfuzius-Institut eine Mittlerorganisation des Staates,<sup>777</sup> die in einem andern Land in Privatrechtsform verfasst ist. Mit dieser Funktion gehen umfangreiche staatliche Verbindungen einher – personeller, wie auch finanzieller

---

<sup>769</sup> Kilian, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 111 (115) wobei gerade in Zeiten des kalten Krieges eine Art Wettbewerb zwischen den Nationen des Ost- und Westblocks durchaus üblich war, s. S. 119. Dies reicht jedoch sehr nah an Propaganda heran.

<sup>770</sup> Internetpräsenz für die Niederlassungen in Deutschland: <http://www.institutfrancais.de/>, (Stand: 30.04.2014).

<sup>771</sup> Internetpräsenz für die Niederlassung in Berlin: <http://berlin.cervantes.es/de/default.shtm>, (Stand: 30.04.2014).

<sup>772</sup> Internetpräsenz: <https://www.instituto-camoes.pt/> (Stand: 30.04.2014).

<sup>773</sup> Internetpräsenz für die Niederlassungen in Deutschland: <http://www.britishcouncil.de/> (Stand: 30.04.2014).

<sup>774</sup> Internetpräsenz: <http://www.ladante.it/> (Stand: 30.04.2014).

<sup>775</sup> Beispiele aus Sommermann, in: Kultur im Verfassungsstaat, , 7 (37 f., Fn. 177 m.w.H.).

<sup>776</sup> Vgl. die Darstellung der außenpolitischen Politikfelder der EU, auf denen eine Zusammenarbeit mit China stattfindet, *European External Action Service*, An overview of the sectoral dialogues between China and the EU. Zu den unterschiedlichen Entwicklungen bilateraler und multilateraler Beziehungen: Bersick/Gottwald, Integration 2013, 290 (290 ff.). Dieser Bericht gibt die ambivalenten Einstellungen, die nicht nur Europa, sondern auch Deutschland bei seinem Umgang mit China prägen, treffend wieder. Unter ebensolchen Voraussetzungen sind auch die hier beschriebenen Zusammenarbeiten zu sehen, die stets zwischen dem interessengeleiteten Wunsch nach Zusammenarbeit und der Abscheu vor allzu deutlicher politischer Einflussnahme auf bspw. kulturelle und zivile Projekte der Zusammenarbeit hin und her pendeln.

<sup>777</sup> Begriff von Steiner, in: Handbuch des Staatsrechts, 701, Rn. 17.

Natur.<sup>778</sup> Das Konfuzius-Institut wird in den deutschen Medien als Propagandainstrument des Staates China wahrgenommen.<sup>779</sup> Welche Besonderheiten am Institut prägen diese Wahrnehmung?

Beide Kulturinstitute, wie auch andere Kulturinstitute, die von anderen Staaten im Ausland unterhalten werden, beschreiben sich selbst als gemeinnützige Vereine zur Verbreitung von Kultur und insbesondere zur Verbreitung der Sprache des jeweiligen Landes.<sup>780</sup> Die Besonderheit des Konfuzius-Instituts besteht in der intensiven Verbindung der in Deutschland ansässigen Institute mit den hiesigen staatlichen Universitäten. In dieser Verbindung wird eine staatliche Beeinflussung von Forschung und Lehre zu chinesischer Kultur erblickt.<sup>781</sup> In der Tat bestehen personelle Verbindungen der Institute zu aus demokratischer Sicht zweifelhaften Behörden wie der chinesischen Zensur- und Propagandabehörde.<sup>782</sup> Deutsches Verfassungsrecht hingegen lässt Propaganda und Zensur nicht zu. Zudem wirkt die Verschleierung in der Selbstdarstellung des Dachverbandes der Konfuzius-Institute auf aller Welt *Hanban* als Nichtregierungsorganisation<sup>783</sup> befremdlich.

Mit der Kooperation mit den deutschen Universitäten geht zudem oft eine finanzielle Förderung durch den deutschen Staat einher, sodass der Eindruck einer staatlich geförderten VR China-Propaganda entsteht.<sup>784</sup> Problematisch ist dabei, dass ein großer Teil der Chinawissenschaften an deutschen Universitäten von dieser Staatsverbindung beeinflusst wird, wenn nicht gar von ihr abhängig ist.<sup>785</sup> Zudem scheinen die Handlungsanweisungen des chinesischen Staates darauf gerichtet zu sein, über die Konfuzius-Institute gezielt eine Verbindung zu hiesigen Machtverhältnissen zu suchen.<sup>786</sup> Ob in solcher politischer Einbindung eine neutrale Forschung und Lehre überhaupt möglich ist, erscheint fraglich.

## b) Deutsche Auslandsuniversitäten

Der Deutsche Akademische Auslandsdienst (DAAD) finanziert bspw. Universitäten in

---

<sup>778</sup> *Rudolph*, FAZ vom 08.11.2011, 9.

<sup>779</sup> Siehe hierzu ausführlich der Artikel in der FAZ: *Rudolph*, FAZ vom 08.11.2011, 9; sowie ein darauf bezogener Leserbrief *Kolb*, FAZ vom 28.12.2011, 6.

<sup>780</sup> So auch die verschiedenen Konfuzius-Institute in Deutschland, beispielhaft *Konfuzius-Institut*, Über uns.

<sup>781</sup> *Rudolph*, FAZ vom 08.11.2011, 9; *Kolb*, FAZ vom 28.12.2011, 6.

<sup>782</sup> *Rudolph*, FAZ vom 08.11.2011, 9.

<sup>783</sup> *Rudolph*, FAZ vom 08.11.2011, 9; auf der Internetpräsenz des Konfuzius-Instituts Heidelberg bezeichnet sich das Institut als nicht-politisch, vgl. *Konfuzius-Institut an der Universität Heidelberg*, Über uns.

<sup>784</sup> *Rudolph*, FAZ vom 08.11.2011, 9.

<sup>785</sup> Die Sinologen *Rudolph*, FAZ vom 08.11.2011, 9 sowie der darauf bezogene Leserbrief *Kolb*, FAZ vom 28.12.2011, 6 beklagen dies.

<sup>786</sup> *Rudolph*, FAZ vom 08.11.2011, 9.

Budapest<sup>787</sup> und in Ägypten<sup>788</sup>. Diese Universitäten ermöglichen wissenschaftliche Arbeit in einem anderen Land nach dem Vorbild deutscher Hochschullandschaft. Die dort betriebene Forschung ist damit abhängig von deutschen Forschungsgeldern. Es werden bestimmte Fächer zur Lehre angeboten, bspw. die deutsche Sprache. Die Hochschulen werden ebenfalls aus den Mitteln des Auswärtigen Amtes bezahlt, was auf die Staatsaufgabe der Selbstdarstellung wie bei den Kulturinstituten hindeutet. Dennoch ist die wissenschaftliche Unterstützung durch den DAAD auf Forschung gerichtet. Dies erfolgt dann nach den gleichen Kriterien wie eine Förderung von Forschungsschwerpunkten im Inland.

### c) Goethe-Institut

Das Goethe-Institut ist ein als Verein organisiertes deutsches Institut, an dem der Bund den größten Anteil hat. Seine Aufgabe ist es, Deutschland im Ausland darzustellen.<sup>789</sup> In Form von vielfältigen Sprachangeboten und Veranstaltungen wie Ausstellungen, Lesungen oder Filmvorführungen wird deutsche Kultur im Ausland vermittelt. Das Goethe-Institut ist in Deutschland gegründet und unterhält mehrere Büros in verschiedenen Ländern auf allen Kontinenten.<sup>790</sup> Der Bund übernimmt die kulturelle Selbstdarstellung des Staates aus seiner ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz zur auswärtigen Politik heraus, Art. 73 I Nr. 1 GG, sowie aus der Verwaltungskompetenz für den Auswärtigen Dienst gem. Art. 87 I 1 GG.<sup>791</sup> Weitere deutsche Kulturinstitute für den Austausch mit dem Ausland sind der bereits erwähnte DAAD<sup>792</sup> und die Alexander-von-Humboldt-Stiftung<sup>793</sup>.

Das Institut ist als Verein konstituiert, an dem der Bund als eines von 30 ordentlichen Mitgliedern teilnimmt.<sup>794</sup> In der Mitgliederversammlung hat er eine gleichberechtigte Stimme mit den anderen Mitgliedern, § 6 VI Satzung GI. Zudem ist der Bund gem. § 7 III Nr. 3 Satzung GI über je einen Vertreter des Auswärtigen Amtes und des Bundesministeriums der Finanzen Teil des 12-teiligen Präsidiums. Das Präsidium, nicht die Mitgliederversammlung

---

<sup>787</sup> Förderung der deutschsprachigen Andrassy-Universität Budapest (AUB), *Deutscher Akademischer Austausch Dienst*, Leuchtturmprojekt.

<sup>788</sup> Förderung der englischsprachigen German University in Cairo (GUC), *Deutscher Akademischer Austausch Dienst*, German University in Cairo.

<sup>789</sup> *Goethe Institut*, Organisation.

<sup>790</sup> *Goethe Institut*, Organisation.

<sup>791</sup> *Schulz*, Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht, 119 ff., 129; *Kilian*, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 111 (118).

<sup>792</sup> Selbstdarstellung des rechtsfähigen Vereins im Internet: <https://www.daad.de/portrait/index.de.html>, (Stand: 04.07.2014).

<sup>793</sup> Diese Stiftung des Privatrechts ist auf Wissenschaftskooperation ausgelegt: <http://www.humboldt-foundation.de/web/wir-ueber-uns.html>, (Stand: 04.07.2014).

<sup>794</sup> *Goethe Institut*, Vereinssatzung, § 3 III.

bestellt den Vorstand gem. § 6 I Nr. 1 Satzung GI. Weiterhin werden den Vertretern des Bundes in beiden Gremien Sonderrechte zu gestanden.<sup>795</sup> Der Vorstand hingegen kann im Bereich der Vertragsaufgaben in Einzelfällen aus gewichtigen politischen Gründen zu Maßnahmen oder Unterlassungen durch das Auswärtige Amt angewiesen werden, § 8 V Satzung GI. Darüber hinaus ist das Goethe-Institut auf umfangreiche Finanzierung durch den Bund angewiesen.<sup>796</sup> Diese Befugnisse lassen es mithin für das Ausland als juristische Person mit deutscher Staatsherrschaft erscheinen.

Obwohl der Bund im Gewand einer privaten Organisationsform auftritt, erfüllt er in der Selbstdarstellung des Staates mittels des Goethe-Instituts eine staatliche Aufgabe.<sup>797</sup> Diese Aufgaben hat der Bund durch einen sog. Rahmenvertrag<sup>798</sup> mit dem Verein abgesichert. Dort sind spezifische Aufgaben geregelt, die das Goethe-Institut erfüllen soll, wie bspw. die Erteilung von Sprachunterricht und die Durchführung kultureller Veranstaltungen im Ausland gem. § 1 I Rahmenvertrag.<sup>799</sup> Weitere Aufgaben können durch das Auswärtige Amt übertragen werden, § 1 IV Rahmenvertrag. Die Mitarbeiter des Goethe-Instituts werden zur Loyalität gegenüber dem Staat angehalten, § 2 I Rahmenvertrag. Die Eröffnung und Schließung einzelner Institute im Ausland unterliegt der Genehmigungspflicht des Auswärtigen Amtes, § 4 I Rahmenvertrag. Auf der anderen Seite ist der Verein in der künstlerischen und kulturellen Gestaltung der Aufgaben frei, § 1 III, 4 IV Rahmenvertrag. Das Spannungsverhältnis zwischen kultureller Autonomie in der Selbstdarstellung des Staates und der Erfüllung der Staatsaufgabe unter Maßgabe des Auswärtigen Amtes sind steter Gegenstand der Debatten um das Goethe-Institut.<sup>800</sup> Auch das Goethe-Institut gründet in anderen Staaten zumeist einen Trägerverein nach dortigem Recht<sup>801</sup> und ist damit spiegelbildliches Beispiel einer juristischen Person mit deutschem Staateneinfluss in einem anderen Land.

---

<sup>795</sup> *Goethe Institut*, Vereinssatzung, §§ 6 VIII 2, 7 II.

<sup>796</sup> *Goethe Institut*, Rahmenvertrag, § 6. Mit einer differenzierten Analyse der Abhängigkeit durch diesen Fakt: *Schulz*, Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht, 159.

<sup>797</sup> *Schulz*, Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht, 140 ff., jedoch sieht sie hierin keine „Staatlichkeit“ des Goethe-Instituts selbst, 151 ff., 160.

<sup>798</sup> *Goethe Institut*, Rahmenvertrag.

<sup>799</sup> „Das Auswärtige Amt betraut im Rahmen seiner verfassungsmäßigen Zuständigkeit für die auswärtige Kulturpolitik das Goethe-Institut in Übereinstimmung mit dessen Satzung mit der Ausführung folgender Aufgaben, im Folgenden als ‘Vertragsaufgaben‘ bezeichnet: [...]“.

<sup>800</sup> Vgl. *Kilb*, Beilage der FAZ vom 05.07.2011, B 1 sowie die Rückschau des ehemaligen Präsidenten des Goethe-Instituts: *Hoffmann*, Beilage der FAZ vom 05.07.2011, B 2.

<sup>801</sup> *Schulz*, Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht, 190.

### 3. Staatspresse und Staatsrundfunk für das Ausland

Presse- und Rundfunkerzeugnisse sind grundsätzlich nicht nur für Bürger eines Landes einsehbar. Über Technik und Vernetzung sind diese auch für Bürger im Ausland stets verfügbar. Darüber hinaus gab und gibt es aber schon lange die Möglichkeit, gezielt Presse- oder Rundfunkerzeugnisse für das Ausland zu produzieren. Nicht selten geschieht dies zusätzlich zur inländischen Gründung über eine privatrechtliche Organisationsform in einem anderen Staat.

Deutschland hat dieses Instrument bspw. im *Deutschlandfunk* verwirklicht, der noch bis zum Jahre 1990 zusätzlich zum innerstaatlichen Empfang die Aufgabe hatte, Deutschland im Ausland und insbesondere in der DDR darzustellen.<sup>802</sup> Mittlerweile hat sich die Aufgabe dieses Senders geändert zu einem normalen, inländischen Rundfunkprogramm für das Inland. Die Rolle des Auslandssenders hat jetzt die öffentlich-rechtlich organisierte *Deutsche Welle*, im Englischen bekannt unter dem Namen *Voice of Germany*, inne.<sup>803</sup> Dieser steht unter der Bundeskompetenz für auswärtige Angelegenheiten gem. Art. 73 I Nr. 1 GG und dient der nationalen Selbstdarstellung.<sup>804</sup>

Vor dem zweiten Weltkrieg begann in großem Umfang die technisch weiter entwickelte Verbreitung von Propaganda auf dem Wege des Rundfunks. Er wurde in dieser Zeit und danach vornehmlich als Mittel zur Darstellung nationaler Ideologien wahrgenommen. Viele Staaten setzten von Beginn an und später auch auf propagandistische Beeinflussung des Auslands durch staatseigene Sender.<sup>805</sup> Die *BBC*<sup>806</sup> (Großbritannien) sowie *Voice of America*<sup>807</sup> (USA) sind ebenfalls Staatssender, die gezielt das Auslandsbild des eigenen Staates steuern sollen.<sup>808</sup> Oft zeichnen sich die Staaten selbst für diese Sender verantwortlich. Ansonsten bestehen im Rahmen der geltenden Rechtsordnungen Verantwortlichkeiten für die

---

<sup>802</sup> Dazu *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks; 3 ff.

<sup>803</sup> Selbstdarstellung *Deutsche Welle*, Die mediale Stimme Deutschlands; siehe dazu auch, allerdings aus der Zeit vor 1990: *Reinert*, Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und transnationaler Rundfunkfreiheit, 141.

<sup>804</sup> Noch unentschieden: BVerfGE 12, 205 (241, 250); dazu dann *Reinert*, Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und transnationaler Rundfunkfreiheit, 237.

<sup>805</sup> Zum geschichtlichen Abriss siehe *Reinert*, Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und transnationaler Rundfunkfreiheit, 3 ff.

<sup>806</sup> *Reinert*, Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und transnationaler Rundfunkfreiheit, 135 ff.

<sup>807</sup> *Reinert*, Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und transnationaler Rundfunkfreiheit, 139 f.

<sup>808</sup> Weiterhin RIAS Berlin – Radio in the American Sector, RFE – Radio Free Europe und RL – Radio Liberty, die sogar durch den amerikanischen Nachrichtengeheimdienst finanziert wurden: *Reinert*, Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und transnationaler Rundfunkfreiheit, 5 f.

Inhalte der Sender soweit sie öffentliche Aufgaben erfüllen.<sup>809</sup> Jedoch stehen diese – wie auch die Deutsche Welle – in einem Rechtsgefüge der Meinungs-, Presse- und Rundfunkfreiheit. In unterschiedlichem Maße kennen auch diese Länder Neutralitätspflicht und damit Unabhängigkeit auch staatlicher Sender, die deren ideologische Vereinnahmung begrenzen.<sup>810</sup>

#### a) Deutsche Welle

Die Deutsche Welle (DW) ist ebenso wie die deutschen Kulturinstitute nach Art. 73 I Nr. 1 GG in der Zuständigkeit des Bundes für auswärtige Angelegenheiten. Hieraus entstand 1997 das DW-Gesetz<sup>811</sup>. Dieses regelt ausdrücklich die Erfüllung der Aufgabe der Darstellung Deutschlands im Ausland,<sup>812</sup> wenn auch zugleich unter Wahrung journalistischer Unabhängigkeit<sup>813</sup>. Dabei soll aber stets das Interesse gewahrt werden, durch den Rundfunk der DW die auswärtigen Beziehungen mitzugestalten.<sup>814</sup>

Alle Aufgaben und Handlungsweisen der DW sind gesetzlich geregelt. Zwar nimmt die öffentlich-rechtliche Organisation der DW als Anstalt faktisch die gleiche Funktion ein, wie sie das auch im innerdeutschen Rundfunkrecht tut. Durch die öffentlich-rechtliche Struktur wird die Unabhängigkeit der Journalisten gewahrt und Ihnen ein Spielraum eingeräumt, in weitem Maße ihre Grundrechtsposition auszuüben sowie die Meinungsvielfalt zu verwirklichen. Im Vordergrund der gesetzlichen Regelung steht aber das erklärte Ziel, über die DW auswärtige Politik zu betreiben. Die Durchsetzung dieses Ziels erfordert im Einzelnen Eingriffsmöglichkeiten des Bundes<sup>815</sup> sowie ein allgemeines Verständnis der

---

<sup>809</sup> Genauer aus dem Betrachtungswinkel völkerrechtlicher Verantwortlichkeit siehe *Reinert*, Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und transnationaler Rundfunkfreiheit, 127 ff.

<sup>810</sup> Siehe im Einzelnen *Reinert*, Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und transnationaler Rundfunkfreiheit, 135 ff.

<sup>811</sup> Gesetz über die Rundfunkanstalt des Bundesrechts „Deutsche Welle“ (Deutsche-Welle-Gesetz - DWG) vom 16.12.1997, BGBl. I 1997, 3094.

<sup>812</sup> § 4 DWG aktuelle Fassung lautet: „Die Angebote der Deutschen Welle sollen Deutschland als europäisch gewachsene Kulturnation und freiheitlich verfaßten demokratischen Rechtsstaat verständlich machen. Sie sollen deutschen und anderen Sichtweisen zu wesentlichen Themen vor allem der Politik, Kultur und Wirtschaft sowohl in Europa wie in anderen Kontinenten ein Forum geben mit dem Ziel, das Verständnis und den Austausch der Kulturen und Völker zu fördern. Die Deutsche Welle fördert dabei insbesondere die deutsche Sprache“; vgl. auch die Selbstdarstellung der DW: „Unser Auftrag: Die Deutsche Welle vermittelt ein umfassendes Deutschlandbild. In journalistischer Unabhängigkeit stellt sie Ereignisse und Entwicklungen dar und greift deutsche und andere Sichtweisen auf.“

<sup>813</sup> § 5 II, III DWG aktuelle Fassung, vgl. auch die Selbstdarstellung, *Deutsche Welle*, Leitbild: Werte, Grundsätze und Visionen.

<sup>814</sup> § 5 III DWG aktuelle Fassung lautet: „Die Berichterstattung soll umfassend, wahrheitsgetreu und sachlich sein sowie in dem Bewußtsein erfolgen, daß die Sendungen der Deutschen Welle die Beziehungen der Bundesrepublik Deutschland zu ausländischen Staaten berühren“.

<sup>815</sup> § 16 DWG aktuelle Fassung, das Verlautbarungsrecht der Bundesregierung in Katastrophenfällen; § 23 II

Aufgabenerfüllung „Repräsentation Deutschlands nach außen“. Zudem haben vom Bundestag gewählte und von der Bundesregierung ernannte Mitglieder des Rundfunkrates Einfluss auf die von diesem Organ zu treffenden Entscheidungen.<sup>816</sup> Der Rundfunkrat soll insbesondere auf die Erfüllung des Programmauftrags hinwirken und die Einhaltung der Programmgrundsätze überwachen.<sup>817</sup> Ebenso werden Mitglieder des Verwaltungsrates vom Bundestag gewählt, bzw. von der Bundesregierung ernannt.<sup>818</sup> Der Verwaltungsrat ist verantwortlich für die finanziellen Belange der DW sowie alle dienstrechtlichen Angelegenheiten inklusive der des Intendanten.<sup>819</sup> Zusammen hat der Staat also über beide Gremien zum Teil erheblichen Einfluss auf den Rahmen des Programms sowie die Beschäftigung der Mitarbeiter. Insbesondere hat der Verwaltungsrat bei seinen Aufgaben eine Stimmenmehrheit für staatliche Vertreter vorgesehen.

#### b) Russia Today

Im Fokus der Aufmerksamkeit stehen vermehrt Sender wie *RT*, vormals *russia today*,<sup>820</sup> der das Bild Russlands im Ausland prägen soll, oder aber Staatspresse aus China, die für die Darstellung des Landes im Ausland bestimmt ist. Solche Sender bzw. Presseerzeugnisse sind im jeweiligen Ausland privatrechtlich situiert, oftmals weltweit verbreitet und werden inhaltlich doch ausschließlich durch staatliche Stellen bestimmt. Diese der Pressefreiheit im Grunde nicht zuträgliche einseitige Sichtweise bringt solchen Erzeugnissen oft den Ruf von Propaganda ein.<sup>821</sup>

---

DWG aktuelle Fassung, Auskunftspflicht an die Beauftragte der Bundesregierung für Angelegenheiten der Kultur und Medien zur Erstellung ihrer Berichtspflichten; § 61 DWG aktuelle Fassung sieht zwar vor, dass es keine Fachaufsicht gibt, doch stellt § 62 DWG aktuelle Fassung mehrere Instrumente bis hin zur Einzelweisung bereit, mit denen die Bundesregierung die Rechtsaufsicht und damit eben auch die Erfüllung der ausdrücklichen gesetzlichen Aufgaben der DW durchsetzen kann.

<sup>816</sup> § 31 II DWG aktuelle Fassung, Zusammensetzung des Rundfunkrats: „Der Rundfunkrat besteht aus 17 Mitgliedern. Je zwei Mitglieder des Rundfunkrates werden vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat gewählt. Drei Mitglieder werden von der Bundesregierung benannt“.

<sup>817</sup> § 32 I, II DWG aktuelle Fassung, Aufgaben des Rundfunkrats.

<sup>818</sup> § 36 DWG aktuelle Fassung, Zusammensetzung des Verwaltungsrates: „Der Verwaltungsrat besteht aus sieben Mitgliedern. Ihm gehören an: 1. je ein vom Deutschen Bundestag und vom Bundesrat sowie ein von der Bundesregierung zu wählender oder zu benennender Vertreter“.

<sup>819</sup> § 37 I, II, III DWG aktuelle Fassung, Aufgaben des Verwaltungsrats.

<sup>820</sup> Internetpräsenz: <http://rt.com/> (Stand: 21.03.2014); der Vorgänger war Voice of Russia, <http://voiceofrussia.com/> (Stand: 21.03.2014), dessen Vorgänger wiederum Radio Moscow für die UdSSR war.

<sup>821</sup> So die Wahrnehmung in Deutscher Presse: *Ohne Namen*, Propaganda mit Stalin; bzw. aus Sicht von russischer, nicht staatsgeleiteter Presse: *Prokunin/Kozenko*, Reporters without borders don't fancy Russia Today; Vergleich mit dem Propaganda-Kanal der DDR, der „schwarze Kanal“, werden getätigt: *Lanz*, Russia Today - Putins Welt.

Nichtsdestotrotz erfreut sich bspw. *RT* einer wachsenden Beliebtheit zumindest im Netz<sup>822</sup> und vermag es so, den Staatsauftrag zu erfüllen und dem Ausland eine Sichtweise Russlands darzulegen. Das gelingt dem Sender insbesondere durch die Darstellung in englischer, spanischer bzw. arabischer Sprache, womit er einen hohen Verbreitungsgrad genießt. Auf der anderen Seite ist die „Linientreue“ der auf diesem Sender gezeigten Inhalte Teil öffentlicher Debatten.<sup>823</sup>

In Deutschland hat *RT* eine Videoagentur namens *Ruptly*<sup>824</sup> in Form einer GmbH<sup>825</sup> gegründet, die internationale Nachrichtenagenturen mit Videos beliefert. Bisher gibt es nur zwei global erfolgreiche internationale Videoagenturen,<sup>826</sup> die Sender und Zeitungen, die nicht selbst Fotografen oder Reporter vor Ort senden können oder wollen, mit Videomaterial beliefern. Beide sind im Gegensatz zu *Ruptly* international, also nicht einseitig von einem Staat gesteuert.<sup>827</sup> Ein vergleichbares Vorgehen wie *Ruptly* legt die chinesischen Staatspresse mit ihrem Unternehmen *CNTV*<sup>828</sup> an den Tag.

---

<sup>822</sup> *Bidder*, Kreml-Sender Russia Today: „Wenn Russland Krieg führt, ziehen wir mit in die Schlacht“.

<sup>823</sup> Vgl. beispielsweise die spektakuläre Kündigung einer Moderatorin von *RT* vor laufender Kamera, *Ohne Namen*, FAZ vom 07.03.2014, 15.

<sup>824</sup> Internetpräsenz: <http://ruptly.tv/> (Stand: 21.03.2014)

<sup>825</sup> *Ruptly*, Impressum.

<sup>826</sup> Reuters TV und Associated Press Television News (APTN).

<sup>827</sup> AP bezeichnet sich selbst als weder privat noch staatlich abhängig: *AP*, About us; Reuters: *Thomson Reuters*, About us; dagegen die Wahrnehmung von *Ruptly* im deutschen Fernsehen: *Rodé*, Beitrag für den NDR vom 11.09.2013.

<sup>828</sup> Selbstdarstellung *CNTV*, *CNTV* Profile.

## II. Grundrechtsgeltung der Medien-, Kultur- und Wissenschaftsfreiheiten

### 1. Medien

#### a) Pressefreiheit

Die Medienfreiheiten der Presse-, Rundfunk- und Filmfreiheit schützen die Massenkommunikation. Massenkommunikation bedeutet, dass im Kern ebenso wie bei der Meinungsäußerungsfreiheit das Bilden, Haben und Verbreiten von Meinungen geschützt ist, doch geschieht dies für die Pressefreiheit in weitaus höher organisierter Form.<sup>829</sup> Dieser Organisationsaufwand abstrahiert jedoch gleichzeitig die geäußerte Meinung vom Individuum. Zwar werden auch journalistische Artikel von einzelnen Journalisten erstellt, doch spricht aus dem fertigen Presseergebnis weniger die Meinung einer Einzelperson, als vielmehr eine dem ganzen Presseergebnis zuzuordnende Darstellung. Der Individualbezug der Grundrechtsausübung geht dabei notwendiger Weise immer mehr verloren, je größer das Presseorgan ist. Der Schutzzweck der Pressefreiheit ist also auf die öffentliche Meinungsbildung gerichtet.<sup>830</sup>

Konsequenter Weise kann die Grundrechtsberechtigung von Presseunternehmen nicht daran gemessen werden, wie hoch deren Bedeutung für die individuelle Meinungsfreiheit ist. Wird bspw. ein Verlag von einer durch den Inhaber festgelegten redaktionellen Tendenz bestimmt, so ist dies kein Argument gegen eine Freiheitsausübung.<sup>831</sup> Weitergehend kann eine solche Tendenz auch durch die Inhaberschaft eines (anderen) Staates hervorgerufen werden. Dann liegt Staatspresse vor, die durchaus auch Propaganda zum Inhalt haben kann. Auch diese Presse ist grundsätzlich vom Grundrecht der Pressefreiheit erfasst.

Eine Kategorisierung in „gute“ oder „schlechte“ Meinungen, in der die Propaganda als tendenziöse Darstellung unter schlechte Meinung einzuordnen ist, verbietet sich grundsätzlich.<sup>832</sup> Propaganda ist weder aus ihrem Staatshintergrund heraus, noch aus der gezielten Auslegung von Tatsachen heraus als unzulässige Meinungsäußerung anzusehen. An dieser grundrechtsdogmatischen Sicht ändern auch die einfachgesetzlichen oder die von der

---

<sup>829</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 86.

<sup>830</sup> *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Pressefreiheit Rn. 10; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 87; *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 9; zur teilweisen Ausweitung des Schutzgehalts auf eine sog. institutionelle Garantie der Pressefreiheit Rn. 31 ff.; *Paschke*, Medienrecht, Rn. 402 ff.

<sup>831</sup> *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 21; Dazu auch *Paschke*, Medienrecht, Rn. 391 ff.

<sup>832</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 94 (Pressefreiheit), 62 (Allg. Meinungsfreiheit); *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Pressefreiheit Rn. 20; *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 14 f., keine Pflicht zu objektiver Darstellung, Rn. 74 ff.

Presse für sich selbst aufgestellten Regelungen nichts.<sup>833</sup> Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass es sich um meinungsbildende Berichte eines anderen Staates handelt. Vom Grundrecht der Pressefreiheit ist allgemeine Informationspolitik und Öffentlichkeitsarbeit des deutschen Staates nicht erfasst.<sup>834</sup>

Gegen den Schutz der Meinungsäußerungsfreiheit in organisierter Form wurde immer wieder versucht, eine „innere Pressefreiheit“<sup>835</sup> zugunsten der individuellen Meinungsfreiheit insbesondere von Journalisten oder Redakteuren gegenüber ihrem Verleger aus der Pressefreiheit abzuleiten.<sup>836</sup> Dem wurde durch das Bundesverfassungsgericht entgegengetreten.<sup>837</sup> Eine Relativierung der organisierten Pressefreiheit auf Ebene des Schutzbereichs kommt jedoch einer nicht dogmatisch begründbaren Verschiebung des Freiheitsrechts an sich gleich. Der beschriebene Konflikt ist vergleichbar mit dem potentiellen Konflikt aller juristischen Personen mit ihren Mitgliedern. Deren Grundrechtsausübung kann miteinander kollidieren. Wie auch schon in Bezug auf Religionsgemeinschaften dargestellt wurde, darf dieser Konflikt jedoch nicht auf Ebene der Grundrechtsberechtigung, sondern muss auf Ebene der Grundrechtsabwägung gelöst werden. Die kollidierenden Grundrechtsausübungen dürfen nicht gegeneinander ausgespielt werden, sondern müssen zueinander in Ausgleich gebracht werden. Einziger Weg hierfür ist die mittelbare Drittwirkung.

Die Realität zeigt zudem, dass Verleger weniger Interesse an tendenzieller Presse haben, als vielmehr insgesamt an der Wirtschaftlichkeit ihrer Zeitungen. Stehen mehrere Zeitungen eines Verlegers inhaltlich zueinander in Wettbewerb, ist das für den Verleger interessanter als eine Meinungsbildung in eigener Sache.<sup>838</sup> Dies verdeutlicht nichts anderes als das bereits gefundene Prinzip, dass sich innerhalb von Vereinigungen Strukturen herausbilden, die auf

---

<sup>833</sup> Vgl. hierzu bspw. §§ 5 ff. LPG BW, die u.a. eine Sorgfaltspflicht, eine Impressumspflicht, die Kennzeichnung von Entgeltlichkeit und eine Gegendarstellung regeln.

<sup>834</sup> *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Art. 5 GG Abs. 1, 2 Rn. 65; In Bezug auf Kulturinstitute: *Scholz*, Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht, 257; Die Presse muss staatsfrei sein, BVerfGE 12, 205, (260); 20, 162 (174 f.); 52, 283 (296); 66, 116 (133); *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Pressefreiheit Rn. 8, 64 spricht von einem *Funktionsverbot* für den Staat, zur Gefahr für die Pressefreiheit durch Informationspolitik des Staates Rn. 36; Kritisch zum Problem der Staatspresse als gegenläufige Tendenz zur Medienkonzentration: *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 43 ff.

<sup>835</sup> Dazu krit. *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 56 ff.; grds. positiver eingestellt *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Pressefreiheit Rn. 5 f., vgl. aber Rn. 31; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 308.

<sup>836</sup> U.a. *Küchenhoff*, ZRP 1970, 49 (50); krit. allerdings *Scholz*, Pressefreiheit und Arbeitsverfassung, 40 ff., 195 ff.

<sup>837</sup> BVerfGE 52, 283 (296); zur Privatwirtschaftlichkeit von Presse, und damit zwangsläufig gegen eine unmittelbare Wirkung von Grundrechten zwischen Verleger und Redaktion BVerfGE 20, 162 (175); 66, 116 (133).

<sup>838</sup> *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 58.

eine sich selbst erhaltende Vielfalt gerichtet sind. Ein kulturelles Monopol ist durch gesellschaftliche Mittel eher im Zaum zu halten. Staatliches Eingreifen bleibt hier die größte Gefahr für die freiheitliche Grundrechtswahrnehmung.<sup>839</sup>

Konsequenzen für staatliche Presseerzeugnisse aus dem Ausland ergeben sich also auch hier zumindest nicht auf Ebene der Grundrechtsberechtigung. Gegen die Grundrechtsträgerschaft einer in Form einer inländischen juristischen Person organisierten Vereinigung ist nicht inhaltlich einzuwenden, dass sie Propaganda betreibt. Diese Art der Meinungsäußerung ist von Grundrechtsschutz gedeckt.

Auch kann der Vorwurf einer einseitigen Berichterstattung, die auch gegenüber individuellen Grundrechtsträgern durchgesetzt wird, nicht zur Aberkennung der Grundrechtsberechtigung gereichen. Es besteht keine Pflicht der juristischen Person, sich der Grundrechtsausübung ihrer Mitglieder zu beugen. Der Tendenzschutz umfasst auch die Ausgestaltung des Presseerzeugnisses nach Entscheidung des Verlegers, selbst wenn dahinter ein anderer Staat steht. Die Einseitigkeit der Meinungsabbildung steht allen Presseteilnehmern gleichermaßen zu.

Sollte im Einzelnen die Grundrechtsausübung des Verlegers mit der der Mitarbeiter kollidieren, so kann dies nur über allgemeine Gesetze im Wege der mittelbaren Drittwirkung<sup>840</sup> aufgelöst werden. Der Gesetzgeber muss bei der Beurteilung der Gefährdungen für die Grundrechtsausübung aber neutral bleiben und darf eine Art der Berichterstattung nicht aus inhaltlichen Gründen vor einer anderen bevorzugen.<sup>841</sup>

Eine weitere Drittwirkungskonstellation ergibt sich im Verhältnis des staatlichen Presseerzeugnisses zu seinen Lesern. Hier lässt sich aber kein negatives Presserecht auf eine ausgewogene Berichterstattung, frei von ausländischem Staatseinfluss, konstruieren. Der Grundrechtsträger muss sich seine Informationen selbst besorgen und sich durch eigene Recherche ein vielfältiges Bild machen. Er hat keinen Anspruch gegen den Staat, dass dieser die Meinungsvielfalt herstelle, weil er selbst genügend Möglichkeiten hat, sich zu informieren.

Zuletzt kann auch das staatliche Presseerzeugnis mit seinen privatwirtschaftlichen Konkurrenten ins Verhältnis gesetzt werden. Insbesondere durch die Finanzierungsmöglichkeit können sich Vorteile für die Staatspresse gegenüber ihren

---

<sup>839</sup> So auch *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 58.

<sup>840</sup> Für eine andere Konstellation auch *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Pressefreiheit Rn. 14.

<sup>841</sup> Vgl. *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Pressefreiheit Rn. 13; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 228.

Konkurrenten ergeben. Innerhalb des privatwirtschaftlichen Verhältnisses sind solche Vorteile aber hinzunehmen. Es besteht insbesondere kein Anspruch gegen den Staat, die rein privatwirtschaftliche Presse vor fremder Staatspresse zu schützen.<sup>842</sup>

## b) Rundfunkfreiheit

Eine Abgrenzung der Rundfunkfreiheit von der Pressefreiheit soll hier nicht auf Ebene des Übertragungsmediums geschehen, sondern in der unterschiedlichen Ausprägung der Funktionen dieser Grundrechte. Während die Pressefreiheit insbesondere als Abwehrrecht ausgeprägt ist und die Staatsferne der Pressefreiheit betont wird, hat die Rundfunkfreiheit eine umfangreiche Ausprägung als Einrichtungsgarantie erfahren.

Beide Grundrechte sind inhaltlich Kategorien der Meinungsäußerungsfreiheit in Form der Massenkommunikation.<sup>843</sup> Beide Freiheitsrechte streben eine vielfältige Meinungsäußerung an. In der Pressefreiheit geschieht dies gerade durch das (grundsätzliche) Überlassen der Presse an den freien Markt und die Privatwirtschaftlichkeit. Hingegen soll innerhalb der Rundfunkfreiheit die Meinungsvielfalt durch staatliche Mitwirkung gesichert werden.<sup>844</sup> Dieser Gegensatz erklärt sich nur in der historischen Perspektive der begrenzten Verfügbarkeit von Rundfunksendefrequenzen.<sup>845</sup> Unter dem Eindruck der neuen Medien ohne begrenzten Zugang könnte diese Unterscheidung zwar in der Theorie, nicht aber in der Praxis, überdacht werden.<sup>846</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat mittlerweile eine ausdifferenzierte Bestands- und Entwicklungsgarantie für die Rundfunkfreiheit etabliert.<sup>847</sup> Mittlerweile wird dies vom

---

<sup>842</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 251; Allgemein zur Frage keine Privilegierung von „qualitativ hochwertiger Presse“ gegenüber anderen Presseerzeugnissen durch den Staat *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Pressefreiheit Rn. 56; *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 52 ff.

<sup>843</sup> BVerfGE 85, 1 (11 f.); 95, 28 (34 f.); 97, 391 (400); *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Pressefreiheit Rn. 15 f.; *Bullinger*, in: VII, 909 Rn. 10; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 94, 97.

<sup>844</sup> *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Rundfunkfreiheit Rn. 69; krit. hierzu *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 152 ff.

<sup>845</sup> Dagegen waren im 18. und 19. Jh., den Anfängen der Pressefreiheit, viele Presseerzeugnisse auf dem Markt. Die derzeitigen Bedrohungen der Freiheit durch Medienkonzentration und Zeitungssterben waren zu diesem Zeitpunkt nicht absehbar, BVerfGE 12, 205 (261); *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 41, 95 f., 99; *ders.*, in: FS 50 Jahre BVerfG, 193, 194 f.; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 107; *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Rundfunkfreiheit Rn. 69, 98.

<sup>846</sup> BVerfGE 12, 205 (262); 31, 314 (326) verdeutlichen, dass auch das Bundesverfassungsgericht für die Rundfunkfreiheit eine dem freien Markt überlassene Selbstregulierung wie die für die Pressefreiheit bestehende in weiter Zukunft vorsieht, die Voraussetzungen für eine äquivalente Meinungsvielfaltssicherung jedoch derzeit durch die privaten Anbieter noch nicht gegeben sah. Noch deutlicher kommt diese Stellung im Sondervotum der Richter *Geiger*, *Rink* und *Wand* zum 2. Rundfunkurteil zum Tragen (BVerfGE 31, 314 (337 ff.)). Hier wird von einer Übergangsphase der Frequenzknappheit ausdrücklich gesprochen. Ob die Ausgestaltung der Freiheit für diesen Weg noch immer offen ist, ist fraglich.

<sup>847</sup> BVerfGE 12, 205 (262 f.); 57, 295 (320 f., 325); 90, 60 (88); Bestands- und Entwicklungsgarantie: BVerfGE 83, 238 (303); Finanzgarantie durch öffentliche Mittel: BVerfGE 74, 297 (342); 90, 60 (92);

Bundesverfassungsgericht maßgeblich auf die Funktion des Rundfunks zur Sicherung der Vielfalt von Meinungen gestützt, um Demokratie zu ermöglichen.<sup>848</sup>

Als Unterfall der Meinungsfreiheit wird dementsprechend auch die Rundfunkfreiheit als Freiheit im Zusammenhang mit der demokratischen Staatsform gesehen. Damit sich Meinungen bilden, dürfen öffentliche Massenmedien nicht von einer gesellschaftlichen Gruppen oder dem Staat abhängig sein<sup>849</sup>, so das Postulat des Bundesverfassungsgerichts.<sup>850</sup> Insofern wird sowohl die staatliche Organisationsstruktur, als auch das Gebot der Staatsferne des Rundfunks als ein notwendiges Instrument zur Sicherstellung dieser Unabhängigkeit begriffen.<sup>851</sup>

Von dem Begriff der Meinung kann eine Unabhängigkeit derselben jedoch nicht abgeleitet werden. Meinungen werden geschützt, unbeschadet der Frage, ob sie in Abhängigkeit zu einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppierung stehen. Die Unabhängigkeit der Meinung fällt also nicht per se in den Schutzbereich der Rundfunkfreiheit.<sup>852</sup> Den Zusammenhang zwischen

---

Ergänzungsfunktion: BVerfGE 74, 297 (331 ff.).

<sup>848</sup> Vgl. BVerfGE 83, 238 (300): „Damit ist auf der gesetzlichen Ebene klargestellt, daß jede Inanspruchnahme der Rundfunkfreiheit der Aufgabe dienen muß, freie und umfassende Meinungsbildung zu gewährleisten. Sie wird in eine Verantwortungsbeziehung gegenüber der Allgemeinheit gerückt. Das läßt den eigenen Interessen des öffentlichrechtlichen Veranstalters, auch soweit sie auf Bestandssicherung und Entwicklung gerichtet sind, nur dann Raum, wenn diese Interessen als zugunsten der Allgemeinheit treuhänderisch gebunden erscheinen und gerechtfertigt werden können.“

Sehr deutlich auch BVerfGE 87, 181 (297): „Im Unterschied zu anderen Freiheitsrechten des Grundgesetzes handelt es sich bei der Rundfunkfreiheit allerdings nicht um ein Grundrecht, das seinem Träger zum Zweck der Persönlichkeitsentfaltung oder Interessenverfolgung eingeräumt ist. Die Rundfunkfreiheit ist vielmehr eine dienende Freiheit. Sie dient der freien individuellen und öffentlichen Meinungsbildung (vgl. BVerfGE 57, 295 [319], st. Rspr.). Diesem Charakter würde ein Verständnis von Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG, das sich in der Abwehr staatlicher Einflußnahme erschöpft und den Rundfunk im übrigen den gesellschaftlichen Kräften überließe, nicht gerecht. Der Rundfunk bedarf vielmehr einer gesetzlichen Ordnung, die sicherstellt, daß er den verfassungsrechtlich vorausgesetzten Dienst leistet [vgl. BVerfGE 57, 295 [320]; 83, 238 [296]]“.

BVerfGE 90, 60 (87): „Freie Meinungsbildung als Voraussetzung sowohl der Persönlichkeitsentfaltung als auch der demokratischen Ordnung vollzieht sich in einem Prozeß der Kommunikation, der ohne Medien, die Informationen und Meinungen verbreiten und selbst Meinungen äußern, nicht aufrechterhalten werden könnte. Unter den Medien kommt dem Rundfunk wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft besondere Bedeutung zu. Freie Meinungsbildung wird daher nur in dem Maß gelingen, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäß informiert. Vom grundrechtlichen Schutz seiner Vermittlungsfunktion hängt folglich unter den Bedingungen der modernen Massenkommunikation die Erreichung des Normziels von Art. 5 Abs. 1 GG wesentlich ab.“

<sup>849</sup> Dieser wird als eine der relevanten gesellschaftlichen Gruppierungen angesehen, die durch den Rundfunk auch repräsentiert sein müssten, BVerfGE 12, 205 (263).

<sup>850</sup> BVerfGE 12, 205 (262); 31, 314 (325 ff.); beide unter dem Eindruck der begrenzten Frequenz, die ansonsten nach Ansicht des Gerichts ein Monopol hervorbrächte. Die Aufbereitung der wichtigen Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Staatsfreiheit des Rundfunks sind *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 22 ff. entnommen.

<sup>851</sup> BVerfGE 12, 205 (262); *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 71 ff.; *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, 9.

<sup>852</sup> Anders wohl *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 85 ff.

der Freiheit und dem Erfordernis der Einrichtungsgarantie und daraus folgend der Staatsfreiheit kann nur die einschränkende Interpretation als demokratisches Grundrecht bieten.<sup>853</sup>

Obwohl sowohl die Pressefreiheit, als auch die Rundfunkfreiheit eine öffentliche Funktion erfüllen, also der Demokratie durch Herstellung von Meinungsvielfalt dienen, wurde diese öffentliche Aufgabe in sehr unterschiedlicher Form umgesetzt.<sup>854</sup> Die Einrichtung Rundfunk besitzt sogar einen sogenannten Funktionsgewährleistungsanspruch, der sicherstellt, dass die staatliche Organisationsform der Rundfunkfreiheit auch subjektiv-rechtlich abgesichert ist.<sup>855</sup> Die Rundfunkfreiheit wird in der Folge auch als „dienende Freiheit“<sup>856</sup> beschrieben, um die objektive Funktion dieses Grundrechts zu betonen.<sup>857</sup> Das Grundrecht ist also funktionsgebunden an seine Rolle in einer Demokratie zu interpretieren.<sup>858</sup>

Drückt die Einrichtungsgarantie der Rundfunkfreiheit nun eine grundsätzliche Zulässigkeit der Verbindung von Staat und Rundfunk aus? In dieser Weise wird das Grundrecht nicht zu interpretieren sein. Obwohl es eine staatliche Aufgabe ist, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu strukturieren, soll dabei keine inhaltliche Nähe zwischen Staat und Rundfunkprogramm hergestellt werden.<sup>859</sup> Der Staat soll zwar in funktioneller Weise sicherstellen, dass gesellschaftliche Gruppen gleichberechtigt zu Wort kommen, soll aber das

---

<sup>853</sup>Eine Übersicht zum Meinungsstand in der Literatur bietet *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 50 ff. Dabei wird teilweise die Meinungsvielfalt an sich als Telos ausgegeben oder staatsorganisationsrechtliche Prinzipien wie das Demokratieprinzip oder die Gewaltenteilung. Dennoch steht eine dogmatische Einbindung dieser Annahme in die Grundrechtsinterpretation noch aus. Auch *Gersdorf* zieht die Begründung lediglich ausgehend von der Notwendigkeit eines offenen Meinungsmarktes für das Funktionieren der Demokratie auf, 58 ff. Eine umgekehrte Argumentation, die von Art. 5 GG ausgehend die Meinungsfreiheit notwendiger Weise in den Kontext von Demokratie setzt, fehlt bislang. Im Vergleich zu anderen Grundrechten stellt es eine Besonderheit dar, Freiheitsausübung in einen staatsorganisationsrechtlichen Kontext einzubinden. Vgl. aber BVerfGE 69, 315 (346 f.) zu Art. 8 GG.

<sup>854</sup>Zum Unterschied: BVerfGE 12, 205 (260 f.); Daher stimmt auch der Großteil der Literatur der Theorie einer institutionellen Garantie der Pressefreiheit nicht zu. Freiheitssicherung sei am besten über die Nichteinmischung des Staates zu erzielen, *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 11 ff., 42; *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Pressefreiheit Rn. 10 f., 17; *Paschke*, Medienrecht, Rn. 319.

<sup>855</sup>Inklusive einem Finanzierungsanspruch gegen den Staat, BVerfGE 74, 297 (342); *Bethge*, DÖV 1988, 97 (98); *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, 14 ff.; im Vergleich mit dem Hochschulrecht: *Erichsen*, NVwZ 1990, 8 (15).

<sup>856</sup>BVerfGE 57, 295 (320); 87, 181 (197 f.); 90, 60 (87).

<sup>857</sup>*Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Rundfunkfreiheit Rn. 70; *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, 9.

<sup>858</sup>BVerfGE 57, 295 (319 f.).

<sup>859</sup>BVerfGE 73, 118 (182). Die der Gewährleistung der Meinungsvielfalt dienenden staatlichen Maßnahmen stehen nicht im Widerspruch zum Gebot der Staatsferne. Dies ist freilich eine sehr allgemeine Abgrenzung, die den Kausalzusammenhang zwischen Gewährleistung einerseits und notwendiger Staatsfreiheit andererseits nicht berücksichtigt. Das Kriterium Programmfreiheit hilft dabei wenig weiter. Kritisch auch *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 31, 35, 39.

Programm nicht mit eigenen staatlichen Inhalten oder gar mit Öffentlichkeitsarbeit oder Propaganda gestalten.<sup>860</sup> Das entspricht einer paritätischen Teilnahme aller an den Inhalten des Rundfunks.<sup>861</sup>

Die inhaltliche Staatsferne einerseits und die formelle öffentlich-rechtliche Ordnung andererseits werden – wie in diesem Bereich üblich – über ein Selbstbestimmungsrecht und die Unabhängigkeit der (Landes-)Mediananstalten gewährleistet.<sup>862</sup> Auf diese Weise wird die Tätigkeit von einer rein verwaltenden in eine gestalterische umgewandelt, ohne jedoch dabei eine inhaltliche Vorgabe durch den Staat zuzulassen. Die Gruppen, die in den Anstalten vertreten sind, sollen die Gesellschaft abbilden. Ihnen ist die öffentliche Aufgabe übertragen, die Vielfalt der Gesellschaft im Rundfunk wiederzugeben.<sup>863</sup> Unter den relevanten gesellschaftlichen Gruppen, die gleichberechtigt vertreten sein sollen, findet sich auch der Staat.<sup>864</sup>

Deshalb ist die mit der öffentlichen Aufgabe verbundene Neutralität auch hier einzuhalten. Der Staat muss die inhaltliche Gestaltung gesellschaftlichen Kräften überlassen. Dass diese Aufgabe nicht leicht zu bewältigen ist, hat das letzte Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Besetzung der Aufsichtsgremien der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten wieder einmal deutlich gezeigt.<sup>865</sup> Hier wird zum ersten Mal korrigierend auf einen Staatseinfluss in den Rundfunkgremien eingewirkt. Während bisher noch jede staatliche Maßnahme mit dem Auftrag des Staates, eine vielfältige Rundfunkgestaltung vorzunehmen, gerechtfertigt wurde,<sup>866</sup> drängt das Bundesverfassungsgericht nun zum ersten Mal den staatlichen Einfluss auf ein Drittel staatlicher oder staatsnaher Mitglieder der zu besetzenden Gremien zurück.<sup>867</sup> Es legt dabei auch fest, dass unter staatsnaher Besetzung auch Parteimitglieder mit gehobener

---

<sup>860</sup> BVerfGE 12, 205 (262 f.); 73, 118 (182 f.); 83, 238 (322 f.); 90, 60 (89 f.); BVerfG Urteil vom 25.03.2014 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 45 f.; *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Rundfunkfreiheit Rn. 108, 110; *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 97.

<sup>861</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 88 f., dieser verweist zugleich auf das auf der Hand liegende Problem: diese Annahme gilt nur, wenn gefestigte gleichberechtigte Gruppenstrukturen in der Gesellschaft bestehen. Vielfalt ist aber gerade nicht feststehenden Gruppen organisiert, sondern offenbart sich in der Individualität vieler Einzelner.

<sup>862</sup> BVerfGE 73, 118 (182 f.); *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Rundfunkfreiheit Rn. 115.

<sup>863</sup> *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Rundfunkfreiheit Rn. 115; zutreffend beschreibt *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 88 diesen Gedanken als Versuch, nach Rousseau den *volonté générale* der Gesellschaft wiederzugeben.

<sup>864</sup> BVerfG Urteil vom 25.03.2014 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 50 ff.

<sup>865</sup> BVerfG Urteil vom 25.03.2014 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11.

<sup>866</sup> BVerfGE 73, 118 (264 ff.); *Bullinger*, in: FS 50 Jahre BVerfG, 193 (198 f.).

<sup>867</sup> BVerfG Urteil vom 25.03.2014 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 51; beachte auch die abweichende Meinung des Richters *Paulus*, Rn. 130 ff., der aus der Verpflichtung zur Staatsferne die Notwendigkeit herausliest, dass keine Vertreter des Staates Mitglieder der Gremien sein dürfen; vgl. aber zuvor schon BayVerfGH, NJW 1990, 311 (313); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 260.

Verantwortung, aber ohne konkretes Staatsamt zu verstehen sind.<sup>868</sup> Staatsferne Mitglieder sind zudem nicht durch die Exekutive zu bestimmen und es müssen Inkompabilitätsregelungen über ihre Bestellung gefunden werden.<sup>869</sup>

Entsprechend überrascht und auch befriedigt wird dieses Urteil aufgenommen.<sup>870</sup> Insbesondere die Presse musste schon mehrere übergriffige Auswüchse des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in „ihren Teil“ der öffentlichen Aufgabe hinnehmen. So machten sich die Rundfunkanstalten die ungenaue Abgrenzung beider Bereiche zunutze und stellten in den neuen Medien Angebote zur Verfügung, die denen von Presse näher kamen, als denen eines Rundfunks.<sup>871</sup>

Dieses Urteil bestätigt also die Gefahren, die durch eine zu große Nähebeziehung von Staat und gesellschaftlicher Meinungsbildung entstehen.<sup>872</sup> Obwohl der Tätigkeit des Staates ein formeller Rahmen gesetzt war, gestatteten sich staatsnahe Teilnehmer an den Rundfunkgremien einen politischen Einfluss auf inhaltliche Entscheidungen.<sup>873</sup> Genau diese Kombination aus politischer Entscheidungsmacht und Verdrängung von rein gesellschaftlichen Kräften auf dem Kommunikationsmarkt stellt jedoch den beschworenen Missbrauch dar.<sup>874</sup> Deswegen gilt auch in der Rundfunkfreiheit, trotz der objektiv-rechtlichen Ausgestaltung des Grundrechts das Gebot der Staatsferne.<sup>875</sup> Dieses bedingt die Zurückhaltung und Neutralität des Staates. Die Staatsferne des Rundfunks sichert die Funktion des Freiheitsrechts als Freiheit zur Grundrechtsausübung des Einzelnen.<sup>876</sup> Eine

---

<sup>868</sup> BVerfG Urteil vom 25.03.2014 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 61.

<sup>869</sup> BVerfG Urteil vom 25.03.2014 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 66 ff., 75 ff.

<sup>870</sup> *Hank*, Staatsfernes Staatsfernsehen.

<sup>871</sup> Zum Beispiel schriftliche Berichterstattung im Internet, ohne Bezug zum existierenden Rundfunkprogramm. Für die nicht staatlich finanzierten Zeitungen stellt diese Konkurrenz ihres selbst schon durch die Verfügbarkeit im Internet bedrohten Geschäfts dar, vgl. *Müller*, Versteinerte Verhältnisse; *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Rundfunkfreiheit Rn. 115; vgl. *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 105.

<sup>872</sup> Vgl. BVerfG Urteil vom 25.03.2014 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 47.

<sup>873</sup> BVerfG Urteil vom 25.03.2014 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 87; vgl. auch den vieldiskutierte Fall des ZDF-Chefredakteurs *Nikolaus Brender*, dessen Vertrag aus politischen Motiven verhindert wurde: *Ohne Namen*, ZDF darf nicht zum Staatsfunk werden; *Hanfald*, Politiker, FAZ vom 15.10.2013, 35; *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Rundfunkfreiheit Rn. 113.

<sup>874</sup> BVerfGE 90, 60 (88 f.); 121, 30 (53); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 261.

<sup>875</sup> BVerfGE 57, 295 (320); 59, 231 (258); 73, 118, (264 ff.); 74, 297 (349); BVerfG Urteil vom 25.03.2014 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 43; *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Rundfunkfreiheit Rn. 86 f.

<sup>876</sup> Umfassend zum problematischen Verhältnis von abwehrrechtlicher zu objektiv-rechtlicher Funktion des Rundfunks *Bullinger*, in: FS 50 Jahre BVerfG, 193 (200 ff.); *ders.*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 93 ff.; Die Rundfunkfreiheit hat noch immer eine zu schwach ausgeprägte abwehrrechtliche Dimension. Nach wie vor werden bestimmte Rundfunkinhalte unter Genehmigungspflicht gestellt. Dies wird zunehmend durch die fehlende Kontrollierbarkeit neu angebotener Dienste in Frage gestellt. Das Festhalten an einer Genehmigungs- und „Vielfaltspflicht“ auch von privaten Anbietern ist jedoch bereits aus grundrechtlicher Sicht nicht haltbar. Eine Neuordnung der Rundfunkfreiheit mit Ausrichtung auf die individuelle Freiheitssicherung von privaten Anbietern, auch Einzelpersonen wie bspw. Im Internet anzutreffen, erscheint angesichts auch der grundrechtlich abgesicherten wirtschaftlichen Lage der Anbieter unumgänglich, vgl.

einseitige Inanspruchnahme der meinungsbildenden Rundfunkprogramme durch den Staat widerspricht dem Gedanken der demokratiefördernden Freiheitswahrnehmung der Rundfunkfreiheit.<sup>877</sup> Das Gebot der Staatsferne gilt auch für die deutschen Auslandssender wie die *Deutsche Welle*.<sup>878</sup>

Es bezieht sich insbesondere auf die inhaltliche Programmgestaltung der Rundfunksender, und beschränkt nicht die verwaltende Tätigkeit.<sup>879</sup> Staatsfreiheit des Rundfunks bedeutet somit insbesondere Programmfreiheit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Wie auch in der Religionsfreiheit fehlt dem Staat schlichtweg die Kompetenz, Inhalte des Rundfunks auszufüllen und Kultur selbst zu schaffen. Der Staat kann hier nur auf organisatorischem Wege Neutralität herstellen, nicht jedoch inhaltlich.<sup>880</sup> Im Gegensatz z.B. zur staatlichen Rechtsprechung gibt es hier keine neutralen Kriterien, an denen sich ein staatsgetragener neutraler Inhalt von Rundfunksendungen orientieren könnte.<sup>881</sup> Das meint keine Beeinflussung des Programminhalts durch Dritte, sei es der Staat oder seien es andere möglicherweise monopolisierende Einflüsse.<sup>882</sup> Insbesondere die öffentlich-rechtliche Gebührenfinanzierung darf nicht für eine Einflussnahme auf Programminhalte missbraucht werden.<sup>883</sup>

### c) Filmfreiheit

Filmfreiheit umfasst die Berichterstattung durch Film. Damit ist sie ein Kommunikationsgrundrecht.<sup>884</sup> Kinofilme und Spielfilme hingegen sind künstlerische Darstellungen auch dann, wenn sie eine dokumentarische Darstellungsform wählen und fallen

---

auch *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 263; Sehr passend hier der Kommentar von *Müller*, Versteinerte Verhältnisse, der den Rundfunk als „Moloch mit Bestands- und Entwicklungsgarantie“ beschreibt und nach dem Wächter für diese Garantien fragt.

Auf die hier dargestellte Streitfrage kann dieses Problem jedoch keinen Einfluss haben. Eine Vielfaltssicherung, die die Voraussetzung für eine Zulassung zum Rundfunk ist, kann sich jedenfalls nicht an einem ausländischen staatlichen Anbieter von Rundfunk stören, da dieser weder in rechtlicher Hinsicht, noch im Hinblick auf die tatsächliche Handhabung dieses Kriteriums Anlass zum Anstoß bieten kann. Lediglich als eine von mehreren polemischen Einzelmeinungen könnte eine staatlich gelenkte Meinungsäußerung aufgefasst werden – wenn sie überhaupt, was nicht selbstverständlich ist, hierdurch propagandistisch beeinflusst würde. Vielfalt wird hier am besten durch das Zulassen möglichst vieler Rundfunkanbieter hergestellt.

<sup>877</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 86.

<sup>878</sup> *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Rundfunkfreiheit Rn. 114.

<sup>879</sup> BVerfGE 59, 231 (260).

<sup>880</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 87.

<sup>881</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 87.

<sup>882</sup> BVerfGE 57, 295 (321); 73, 118 (183); 12, 205 (262); *Petersen*, Medienrecht, § 2 Rn. 26.

<sup>883</sup> *Petersen*, Medienrecht, § 2 Rn. 26 f.

<sup>884</sup> *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Rn. 144; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 111.

somit unter die Kunstfreiheit.<sup>885</sup> Filme sind damit nicht auf Kommunikation gerichtet,<sup>886</sup> sondern auf eine bestimmte Darstellungsart.

Adressat der Filmvorführung ist ein unbestimmter Empfängerkreis. Das private Abspielen von Filmen fällt also nicht in den Schutzbereich, wohl aber das hierfür genutzte Abspielmedium.<sup>887</sup> Für die Filmfreiheit ergeben sich damit keine anderen Bedingungen, als für die anderen Medienfreiheiten. Träger der Filmfreiheit können auch juristische Personen nach Maßgabe des Art. 19 III GG sein.<sup>888</sup> Diese sind dann insbesondere in den Herstellungs- und Verbreitungsprozess verwohen.

#### d) Medienordnung

##### aa) Regelungsziele

Das Medienrecht zielt im Allgemeinen auf die Herstellung einer Infrastruktur für Massenkommunikation.<sup>889</sup> Es ist verankert in der oben beschriebenen Ausgestaltung der Mediengrundrechte. Mit der objektiven Wirkung der Grundrechte werden jenseits des individuellen Freiheitsschutzes der Presse- und Rundfunkunternehmer verschiedene Regelungszwecke verfolgt, die Aufschluss über den Rechtscharakter des Neutralitätsgebots im Medienrecht geben können.<sup>890</sup>

##### (1) Wechselwirkung mit Informationsfreiheit

Die Teilnahme des Einzelnen an der Meinungsbildung durch Zugang zu öffentlichen Quellen ist ebenfalls grundrechtlich abgesichert.<sup>891</sup> Ihm steht das Grundrecht der Informationsfreiheit

---

<sup>885</sup> BVerwGE 1, 303 (305); *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 GG Abs. 3 Rn. 13; Formal gesehen handelt es sich bei einem Film um ein Kunstwerk nach der klassischen Definition. Es ist gerade nicht auf Informationsvermittlung ausgerichtet. Auch Dokumentarfilme fallen in die künstlerische Gestaltung, die auch, nicht aber primär der Vermittlung von Informationen und Meinungen dienen. Zudem unterfallen Filme aus diesem Grunde auch nicht der Genehmigungspflicht, wie es in der Rundfunkfreiheit für Rundfunkveranstalter der Fall ist; vgl. *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 81. So wohl im Ergebnis auch *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 GG Abs. 3 Rn. 80 ff., der die Filmförderung als Teil der Kunstförderung behandelt.

<sup>886</sup> Der Wortlaut des Art. 5 I 2 Var. 3 GG ist zwar auf „Berichterstattung durch Film“ gerichtet, doch fallen nach einiger Literatur- und Rechtsprechungsmeinung unterhaltenden Filme unter die Filmfreiheit; vgl. BVerfGE 33, 52 (70); *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Rn. 146; *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 112; *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 81.

<sup>887</sup> *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Rn. 145.

<sup>888</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 116.

<sup>889</sup> Kritisch hierzu *Petersen*, Medienrecht, § 1 Rn. 16 f.

<sup>890</sup> Sieht das Prinzip der Staatsferne auch als Mittel zur Herstellung von Meinungsvielfalt: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 234.

<sup>891</sup> Zur Informationsfreiheit im Kontext der Medienordnung *Paschke*, Medienrecht, Rn. 340 ff.; *Petersen*,

gemäß Art. 5 I 1, 2. Alt. GG zu. Die zwei Seiten des Sendens und Empfangens von Kommunikation, müssen grundrechtlich also stets zusammen gedacht werden.<sup>892</sup> Die Informationsfreiheit bestimmt also die leistungsrechtliche Dimension der Mediengrundrechte auf der anderen Seite. Sowohl die Grundrechte der Presse- und Rundfunkfreiheit selbst umfassen nicht nur das Recht, Massenkommunikation zu gestalten, sondern gleichzeitig das Empfangen von Massenkommunikation.<sup>893</sup> Die Informationsfreiheit ist abwehrrechtlich auf den ungestörten Zugang zu Informationen ausgelegt. Die Schaffung oder Ausgestaltung von Informationen ist nicht Teil des grundrechtlichen Anspruchs.<sup>894</sup> Damit ist der begrenzte leistungsrechtliche Rahmen für die Medienfreiheiten bereits vorgezeichnet.

Die Freiheitsausübung des Einzelnen, Medien zu nutzen, kann jedoch nicht ohne die Leistung von anderen bestehen. Da Massenkommunikation Organisation voraussetzt, muss eine gewisse Infrastruktur es den Empfängern der Medien erlauben, diese zu nutzen. Freiheit im Medienrecht wird also nicht nur als Freiheit, medial tätig zu werden, sondern zugleich immer als Freiheit, Medienangebote zu nutzen, verstanden. Die Herstellung und Offenhaltung einer für alle Kommunikationsbeteiligten gleichberechtigt zugänglichen Kommunikationsstruktur ist Staatsaufgabe.<sup>895</sup> Sie entspricht der Teilhabedimension der Informationsfreiheit. Der gleichberechtigte Zugang zu dieser Struktur lässt sich zugleich als Anspruch aus den Medienkommunikationsgrundrechten ableiten. Denn ohne das aktive Tätigwerden des Staates gibt es keinen chancengleichen Zugang zur Öffentlichkeit und damit zum Meinungsmarkt.<sup>896</sup>

## (2) Sicherung der Meinungsvielfalt

Als weiteres Regelungsziel der Medienordnung hat das Bundesverfassungsgericht den Schutz des gesamten Kommunikationsprozesses im Sinne der Demokratie<sup>897</sup> in eine institutionelle Garantie für die Mediengrundrechte festgeschrieben.<sup>898</sup> Meinungsvielfalt ist eine

---

Medienrecht, § 2 Rn. 2ffs.

<sup>892</sup> *Fechner*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 82, 101; *Petersen*, Medienrecht, § 1 Rn. 5.

<sup>893</sup> *Paschke*, Medienrecht, Rn. 314 f.; *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, 10 f. vermittelt diese beiden Seiten noch über die Meinungsbildung miteinander.

<sup>894</sup> BVerfGE 103, 44 (59 f.); *Schemmer*, in: BeckOK GG, Art. 5 GG Rn. 32.

<sup>895</sup> *Paschke*, Medienrecht, Rn. 311.

<sup>896</sup> So *Habermas*, Strukturwandel der Öffentlichkeit, 3. Auflage 1968, 248, zitiert nach *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 89, Fn. 38.

<sup>897</sup> *Degenhart*, in: Bonner Kommentar GG, 2004, Art. 5 Abs. 1 und 2 GG, Rn. 55 f.

<sup>898</sup> BVerfGE 10, 118 (121); 12, 205 (260); 20, 162 (176); 21, 271 (279); 36, 193 (204); 50, 234 (240); 60, 234 (239 f.); 62, 230 (243); 77, 346 (354); *Paschke*, Medienrecht, Rn. 314 f.; ebenso: *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 80 für die Rundfunkfreiheit.

unabdingbare Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie.<sup>899</sup> Deshalb muss in den Massenkommunikationsmitteln der Presse- und Rundfunkfreiheit eine ggf. nicht existierende Vielfalt mit Hilfe des Staates hergestellt werden.<sup>900</sup> Dieser schafft eine Rahmenordnung, um einen Meinungsmarkt zu bilden, dessen unterschiedliche Teilnehmer es dem einzelnen Meinungsempfänger ermöglichen, sich selbst eine Meinung zu bilden.<sup>901</sup> Einzelne gesellschaftliche Gruppen sollen keinen derart großen Einfluss auf die Massenkommunikationskanäle bekommen, dass ein Meinungsmonopol entstehen kann.<sup>902</sup> In diesem Sinne stellt Meinungsvielfalt eine besondere Ausprägung der Neutralität dar, indem auch zwischen gesellschaftlichen Gruppen eine paritätische Beteiligung am Meinungsmarkt geschaffen wird.<sup>903</sup>

Meinungsvielfalt bedeutet aber keine Uniformität von Meinungen. Der Versuch, keine einzelne Meinung dominieren zu lassen darf nicht darin enden, lediglich eine massentaugliche Einheitsmeinung im Rundfunk und in der Presse wiederzugeben.<sup>904</sup> Meinungsvielfalt ist eine ausgewogene Mischung aus unterschiedlichen Meinungen, die zum Teil auch polarisieren dürfen.<sup>905</sup>

Begleitend zum Ziel der Meinungsvielfalt gibt es keine Wahrheitspflicht für Presse- und Rundfunkeilnehmer. Allenfalls einen berufsethischen Grundsatz können sich Massenmedien aus ihrer öffentlichen Aufgabe selbst geben.<sup>906</sup> Dies ist in Form der Wahrheits- und Sorgfaltspflicht auch geschehen.<sup>907</sup> Die Meinungsvielfalt soll die Notwendigkeit zur Wahrheitspflicht obsolet machen, da ein selbstbestimmter Meinungsempfänger aus einer Vielzahl von Meinungen selbst in der Lage ist, die Wahrheit zu finden. Zudem läuft eine grundrechtliche Absicherung der Wahrheitspflicht auf eine inhaltliche Unterteilung der Meinungen in richtig und falsch hinaus, die wiederum das Neutralitätsgebot des Staates

---

<sup>899</sup> BVerfGE 7, 198 (208); 12, 205 (260); 25, 256 (265); *Paschke*, Medienrecht, Rn. 318; *Petersen*, Medienrecht, § 2 Rn. 1; anders aber *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 79 ff., der das Neutralitätsgebot ausdrücklich nicht in den Dienst der Meinungsvielfalt stellt.

<sup>900</sup> BVerfGE 12, 205 (260 ff.); *Paschke*, Medienrecht, Rn. 319.

<sup>901</sup> *Paschke*, Medienrecht, Rn. 414; *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, 10; dies wurde in der Pressefreiheit in einem außenpluralen, Rn. 426, und für die Rundfunkfreiheit in einem binnenpluralen Modell, Rn. 427, verwirklicht; ebenso *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 83 ff.

<sup>902</sup> *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 80; *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, 9; *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 84.

<sup>903</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 230.

<sup>904</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, S. 85f85 f.

<sup>905</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 86.

<sup>906</sup> *Paschke*, Medienrecht, Rn. 404.

<sup>907</sup> *Paschke*, Medienrecht, Rn. 405.

verletzt und als solche nicht im Schutzbereich der Grundrechte angelegt ist.

### (3) Empfängerschutz?

Von Teilen der Literatur wird zudem ein grundrechtlicher Schutz des Empfängers abgeleitet, der über die Sicherung der Meinungsvielfalt hinausgeht. Insbesondere soll die Transparenz der Meinungen erreicht werden, indem eine Ausweispflicht des Urhebers besteht.<sup>908</sup> Dies soll nicht nur dem Urheberschutz dienen, sondern zugleich notwendige Voraussetzung zur Meinungsbildung sein.<sup>909</sup>

Zwar ist es nachvollziehbar, dass die Zuordnung von Informationen zu einem Urheber es dem Empfänger von Meinungen ermöglicht, diese richtig einzuordnen. Doch ergeben sich mit dieser Anforderung auch mehrere Probleme. Die Unterscheidung von Werbung (bzw. äquivalent hierzu Propaganda) und redaktionellen Inhalten ist nicht eindeutig.<sup>910</sup> Oft werden diese Inhalte miteinander vermischt. Zudem ist eine Ausweisung des Urhebers nicht zugleich zwangsläufig eine Beschreibung des Inhalts.

Fraglos dienen die Impressumspflicht und weitere derartige Regelungen einer ausgewogenen Bildung von Meinungen. Fraglich ist aber, ob diese Transparenzpflicht zugleich grundrechtlich abgesichert ist. Ein grundrechtlicher Schutz des Empfängers von Kommunikation vor „schlechten“ oder intransparenten Meinungen ist grundsätzlich abzulehnen.<sup>911</sup> Die Gewährleistung von Meinungs-, Rundfunk- und Pressefreiheit ist auch ohne Transparenzpflicht denkbar. Der Status des Rezipienten der Meinungsgrundrechte ist nur soweit grundrechtlich wiedergegeben, wie der Schutzbereich der Informationsfreiheit gefasst ist.

Allenfalls in Abwägung mit anderen Grundrechten ist eine verfassungsabgeleitete Pflicht zur Transparenz möglich. Das ist in jedem Fall dann gegeben, wenn durch die Urheberpflicht die Verfolgung von Rechten möglich gemacht werden soll.<sup>912</sup> Grundsätzlich kann jedoch kein Recht des Empfängers auf eine transparente Meinung ohne weiteres mit dem Recht des Meinungssenders abgewogen werden. Die Gewährleistung von freier Meinungsbildung funktioniert nicht über die Kontrolle der geäußerten Meinungen. Einen über die

---

<sup>908</sup> *Paschke*, Medienrecht, Rn. 321.

<sup>909</sup> *Paschke*, Medienrecht, Rn. 322.

<sup>910</sup> *Paschke*, Medienrecht, Rn. 434.

<sup>911</sup> Anders aber *Paschke*, Medienrecht, Rn. 321, 386, vgl. aber auch Rn. 432, in der die Trennung von Werbung und redaktioneller Berichterstattung lediglich als „Grundsatz für Verlage“ etc. beschrieben wird. Zur Rundfunkfreiheit dann wiederum Rn. 433, in der dem Trennungsgebot Verfassungsrang zugesprochen wird.

<sup>912</sup> Vgl. *Paschke*, Medienrecht, Rn. 322.

Vielfaltssicherung hinausgehenden Empfängerschutz gibt es daher nicht.

#### bb) Rechtscharakter des Neutralitätsgebots

Die Pressefreiheit unterliegt einer klaren Beschränkung auf private Presseerzeugnisse. Der Staat hat sich in vollem Umfang der Beeinflussung der Presse zu enthalten.<sup>913</sup> Es wird auch von der Staatsfreiheit der Presse oder von einem Funktionsverbot des Staates in der Presse gesprochen.<sup>914</sup>

In Rechtsprechung<sup>915</sup> und Literatur<sup>916</sup> wird das Gebot der Staatsferne des Rundfunks hingegen vornehmlich am Programm des Rundfunks festgemacht. Also muss lediglich der meinungsbezogene Inhalt der Rundfunkfreiheit staatsfern sein, nicht der unternehmerische oder organisatorische Anteil. Bezogen auf die Presse ist die Abgrenzung einfacher: ausnahmslos jegliches Eingreifen des Staates in die Pressefreiheit ist durch das Gebot der Staatsfreiheit untersagt. Die Enthaltensamkeit des Staates beim Entstehungsprozess einer öffentlichen Meinung dient in beiden Fällen der Demokratie.<sup>917</sup> Die Volksherrschaft drückt sich in der selbstbestimmten Entscheidungsfindung ihrer Teilnehmer aus.<sup>918</sup>

Das Gebot der Staatsferne im Medienrecht bezieht sich daher freilich auch – wie das Neutralitätsgebot in der Religionsfreiheit und das Gebot der staatsfreien Presse in der Pressefreiheit – auf den deutschen Staat.<sup>919</sup> Die Gefahr von Funktionsbeeinträchtigungen der Freiheitsrechte entsteht primär durch die Einmischung durch den deutschen Staat. Nur dieser hat letztendlich das finanzielle und gestalterische Potential, im Bereich der Medienfreiheiten ein Monopol für die öffentliche Meinung zu bilden, das die Freiheitsausübung der anderen Teilnehmer zu beschränken vermag.<sup>920</sup>

---

<sup>913</sup> BVerfGE 85, 248 (263); 86, 122 (128); *Wendt*, in: v. Münch/Kunig (Hrsg.)/Arnould, Art. 5 GG Rn. 18; *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Filmfreiheit Rn. 8; *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 43 ff.

<sup>914</sup> *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Filmfreiheit Rn. 8.

<sup>915</sup> BVerfGE 12, 205 (262 f.); 73, 118 (182 f.); 83, 238 (322 f.); 90, 60 (89 f.); BVerfG Urteil vom 25.03.2014 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11, Rn. 45 f.

<sup>916</sup> *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 52 f. führt Nachweis über den Literaturstand von 1991.

<sup>917</sup> In Bezug auf die Pressefreiheit: BVerfGE 80, 124 (134 f.).

<sup>918</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 85; *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 72.

<sup>919</sup> Vgl. zum Zensurverbot *Paschke*, Medienrecht, Rn. 377.

<sup>920</sup> Vgl. zu den unterschiedlichen Möglichkeiten der Beeinflussung durch den Staat und durch eine andere gesellschaftliche Gruppe *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 82. Ein ausländischer Staat würde im inländischen Gefüge der Meinungsfreiheit wie eine gesellschaftliche Gruppe wirken, nicht aber wie der die Organisationsstrukturen der Massenkommunikation beherrschende deutsche Staat.

Dennoch handelt es sich bei dem Gebot der Staatsferne, letztendlich ähnlich wie im Religionsverfassungsrecht, gerade nicht um ein striktes Trennungsgesetz.<sup>921</sup> Eine Zusammenarbeit und Förderung von einzelnen Meinungsäußerungen steht nicht im Widerspruch zur Verfassung. Das Gebot der Staatsferne soll lediglich eine inhaltliche Monopolisierung auf eine staatlich geprägte Sicht verhindern. Als eine von mehreren Meinungen kann eine ggf. als solche gekennzeichnete Sichtweise von staatlichen oder staatsnahen Vertretern auf dem Meinungsmarkt vertreten sein.<sup>922</sup>

Rundfunk darf unter dem Gesichtspunkt des Gebots der Staatsferne nicht in Abhängigkeit zu einer gesellschaftlichen Gruppe oder dem Staat stehen. Derartige Abhängigkeitsverhältnisse sind jedoch durch eine größere Verfügbarkeit vieler verschiedener Rundfunkteilnehmer ohne die frühere Frequenzlimitierung generell in Frage gestellt. Vielfalt wird am besten durch das Zulassen möglichst vieler Rundfunkanbieter hergestellt. Wenn es tatsächlich um eine – wie oft betont – auf Selbstbestimmtheit ausgelegte, demokratieunterstützende Meinungsvielfalt gehen soll,<sup>923</sup> so muss dem Sendungsempfänger zugestanden werden, bei Wahrung des öffentlich-rechtlichen Programms, unter der Berichterstattung von privaten Anbietern eine eventuell bestehende Einseitigkeit selbst zu erkennen und einzuordnen. Das gelingt gerade dann gut, wenn unterschiedliche, private oder öffentliche Perspektiven nebeneinanderstehen. Diese Befähigung des Medienrezipienten ist in der Welt einer ungeheuren Vielzahl von Einzelmeinungen, wie sie durch die neuen technischen Kommunikationsmöglichkeiten entstanden sind, unabdingbar. Da die gesellschaftlichen Gruppen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk in ausgeglichener Weise repräsentiert sind, können andere Rundfunkteilnehmer Partikularinteressen vertreten, ohne dass Meinungsäußerungen im Rundfunk insgesamt in Abhängigkeit zu diesen geraten. Das zeigt sich zuletzt auch in den vielfältigen Spartenprogrammen, die jeweils einzelne Interessen repräsentieren. Diese stellen für die Meinungsvielfalt keinerlei Gefahr dar, solange sie nicht monopolartig privilegiert werden. Staatlicher Rundfunk ist verpflichtet, alle Interessen widerzuspiegeln und sorgt damit für ein Mindestmaß an Meinungsvielfalt. Privilegierungen jenseits des ausdifferenzierten Staatsrundfunks sind jedoch schwer zu rechtfertigen. Das Vorbild einer privatwirtschaftlichen Presse zeigt, dass die Umsetzung eines solchen staatsfreien Rundfunks auch möglich ist.

Es kann nicht darauf ankommen, jeden einzelnen privaten Rundfunkanbieter auf Meinungsvielfalt zu verpflichten. Vielmehr muss der Rundfunk im Gesamten ein vielfältiges

---

<sup>921</sup> BVerfGE 73, 118 (182); *Petersen*, Medienrecht, § 2 Rn. 20.

<sup>922</sup> Vgl. Auch *Petersen*, Medienrecht, § 2 Rn. 20.

<sup>923</sup> BVerfGE 12, 205 (260 ff.).

Meinungsbild wiedergeben.<sup>924</sup> Darin haben auch reine Spartensender<sup>925</sup> sowie tendenziöse Sender ihren Platz. Gegen Rundfunkanbieter, die durch einen ausländischen Staat beherrscht werden, kann also eine fehlende Funktionssicherung der Rundfunkfreiheit nicht eingewandt werden. Sie müssen grundsätzlich zur Ausstrahlung zugelassen werden.

Der Schrankenvorbehalt der Meinungs- und Massenkommunikationsgrundrechte berechtigt zur Einschränkung dieser Grundrechte durch sog. allgemeine Gesetze, Art. 5 II GG. Ein allgemeines Gesetz ist ein solches, das sich nicht gegen eine bestimmte Meinung oder gegen die Meinungsäußerungsfreiheit an sich richtet. Mit anderen Worten muss das einschränkende Gesetz dem Schutze eines anderen Rechtsguts dienen und darf sich nicht auf Meinungsinhalte selbst beziehen.<sup>926</sup> In diesem Vorbehalt ist die Neutralitätsverpflichtung des Staates abgebildet. Er bedeutet nichts anderes, als dass der Staat bei der Beschränkung der Meinungsgrundrechte nicht nach dem Inhalt von Meinungen differenzieren darf. Er muss Meinungen als solche gelten lassen und darf sie nicht nach ihrer Aussage unterschiedlich behandeln. In diesem Punkt gleicht sich die Neutralitätsverpflichtung dieser Grundrechte mit der Aussage des Schrankenvorbehalts für die korporative Religionsausübung nach Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 III 1 WRV. Dieser sieht ebenfalls eine Einschränkung nur durch für alle geltende, allgemeine Gesetze vor, die nicht nach dem Inhalt der Religion differenzieren.

#### e) Zusammenfassung

Trotz unterschiedlicher Ausgestaltung des öffentlichen Auftrags erfordern die Medienrechte eine Nichteinmischung des Staates in die Inhalte der Medien. Die Presse muss staatsfrei bleiben und aus eigenen Kräften die Verpflichtung zur Vielfalt wahren. In der Rundfunkfreiheit gibt es ebenfalls die formelle Pflicht der Anbieter, ein nach Gruppen geordnetes Bild der Gesellschaft wiederzugeben. Die konkreten Inhalte bleiben jedoch jeweils Privaten oder Selbstverwaltungskörperschaften überlassen.

Das Gebot der Staatsferne adressiert den deutschen Staat. Es bezieht nicht die Beherrschung einer Medienvereinigung durch einen anderen Staat ein. Auch hier handelt es sich um eine Selbstverpflichtung des Staates, keine Zensur oder Propaganda zu betreiben. Solange die Meinungen eines anderen Staates als eine unter vielen erscheint, ist der deutsche Staat nicht verpflichtet, noch ist es ihm gestattet, die Grundrechtsberechtigung einer inländischen

---

<sup>924</sup> BVerfGE 73, 118 (156 ff.); *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 269.

<sup>925</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 269.

<sup>926</sup> BVerfGE 7, 198 (209); 62, 230 (244); 71, 162 (175); 95, 220 (235 f.); *Jarass*, in: Ders./Pieroth, Art. 5 GG Rn. 56; *Degenhart*, in: Bonner Kommentar, 2004, Art. 5 Abs. 1 und 2 GG Rn. 180.

juristischen Person mit ausländischer Staatsbeteiligung einzuschränken. Es gilt das Gebot der Gleichbehandlung in abwehrrechtlicher, wie auch in fördernder Perspektive.<sup>927</sup>

Der Umfang der Neutralitätsverpflichtung ist durch den Rahmen der grundrechtlichen Vorgaben bestimmt. Danach verlangt die objektiv-rechtliche Dimension zumindest in der Rundfunkfreiheit einen aktiven Anteil des Staates, die Meinungsvielfalt zu sichern. Dabei muss er aber lediglich darauf achten, dass kein Meinungsmonopol entsteht. Dies ist bei durch ausländische Staaten beherrschte Medienunternehmen nicht zu befürchten.

Im Gegenteil ist der chancengleiche Zugang zur Kommunikationsinfrastruktur zur Absicherung der Meinungsvielfalt zu gewährleisten. Dies bedeutet nichts anderes als die paritätische Behandlung von Medienunternehmen im Zugang zu Leistungen des Staates. Auch in diesem Sinne wird die Meinung eines ausländisch beherrschten Medienunternehmens neutral, also als eine unter vielen betrachtet. Das Neutralitätsgebot erfordert, dass es keine Sonderbehandlung gibt.

Lediglich in der Grundrechtsabwägung mit den Grundrechten anderer kann die Grundrechtsausübung solcher Medienunternehmen beschränkt werden. Dann muss aber ein Kollisionsfall mit einem anderen Grundrechtsträger vorliegen. Hierfür genügt die Gegenüberstellung mit dem Meinungsempfänger allein nicht. Es gibt kein Grundrecht auf eine wahrheitsgetreue oder „gute Meinung“ eines Medienunternehmens. Propaganda eines ausländischen Staates allein verletzt keinerlei Grundrechte.<sup>928</sup> In Betracht kommt aber eine Kollision mit den Grundrechten von anderen Medienunternehmen auf dem freien Meinungsmarkt<sup>929</sup> oder eine Rechtsverletzung in der Berichterstattung über den Gegenstand der Betrachtung. Dies ist dann aber nicht anders zu behandeln als eine Meinung eines Medienunternehmens ohne staatlichen Auslandseinfluss. Im Grundsatz sind also Medienunternehmen mit ausländischem Staatseinfluss grundrechtsberechtigt.

## 2. Kultur

### a) Kunstfreiheit

Die Neutralität des Staates gegenüber Inhalten von Kunst kommt bereits in der sehr

---

<sup>927</sup> Zur Grundrechtsabwägung mit anderen Grundrechtsträgern, insbesondere bezüglich staatlicher Förderung, z.B. im Rahmen von Kooperationen, sogleich unter C. III. 2. b) Staatliche Leistungen zur Medien- und Kulturförderung, S. 227.

<sup>928</sup> Zur Sonderkonstellation der Beeinflussung einer Nachrichten-, Bilder- oder sonstigen Agentur siehe unter C. III. 1. a) Grundrechtsabwägung mit den eigenen Mitgliedern, S. 222.

<sup>929</sup> Dazu später unter C. III. Grundrechtsabwägung, S. 221.

umständlichen und zurückhaltenden Definition des Bundesverfassungsgerichts von Kunst zum Ausdruck.<sup>930</sup> Danach ist Kunst „die freie schöpferische Gestaltung, in der Eindrücke, Erfahrungen, und Erlebnisse des Künstlers durch das Medium einer bestimmten Formensprache zu unmittelbarer Anschauung gebracht werden. Alle künstlerische Tätigkeit ist ein Ineinandergreifen von bewussten und unbewussten Vorgängen, die rational nicht aufzulösen sind. Beim künstlerischen Schaffen wirken Intuition, Phantasie und Kunstverstand zusammen; es ist primär nicht Mitteilung, sondern Ausdruck, und zwar unmittelbarster Ausdruck der individuellen Persönlichkeit des Künstlers.“<sup>931</sup>

Das Bundesverfassungsgericht weist der Kunst gerade nicht eine abschließende Anzahl von Formensprachen<sup>932</sup> zu und grenzt die Kunst bewusst von Kommunikation ab. Es überlässt den Inhalt teilweise der Selbstbestimmung des Künstlers,<sup>933</sup> was in die Richtung des Selbstbestimmungsrechts der Religionsgemeinschaften weist, (nachvollziehbar) zu begründen, was Religion ist.<sup>934</sup> Schon im Ausgangspunkt der Kunstfreiheit muss sich der Staat also eines letztgültigen inhaltlichen Definitionsanspruchs enthalten, um die Kunstfreiheit zu ermöglichen.<sup>935</sup>

Es bietet sich hier ein Vergleich mit dem Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften an. Das Selbstbestimmungsrecht in der Religionsfreiheit ist, wie beschrieben, die notwendige Kehrseite des Neutralitätsgebots. Die Enthaltensamkeit des Staates, inhaltlich religiöse Sachverhalte zu definieren, bedingt auf der anderen Seite die Autonomie von Religionsgemeinschaften. Das Kriterium des Selbstverständnisses kommt auch in anderen Grundrechten zur Anwendung.<sup>936</sup> Die Dogmatik der Freiheitsrechte gebietet die Einbeziehung des Freiheitsträgers in die Schutzbereichsbestimmung, da sonst der Individualschutz durch die staatliche Definition verloren geht.<sup>937</sup> Ursprung dieses

---

<sup>930</sup> So auch *Huster*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 51 (58); vgl. auch „neutraler Wertbegriff“ der Kunst: *Scholz*, in: Maunz/Dürig (Hrsg.) GG Art. 5 Rn. 28, 32.

<sup>931</sup> BVerfGE 30, 173, 188f – Mephisto.

<sup>932</sup> Sog. formaler Kunstbegriff: BVerfGE 67, 213, 226f; *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 GG Rn. 30.

<sup>933</sup> Berechtigter Weise kritisch zu einer vollständigen Überlassung der Kunstdefinition an den Künstler *Kempfen*, in: BeckOK GG, Art. 5 GG Rn. 164; teilweise wird das Selbstbestimmungskriterium zusätzlich auch auf die Wissenschaft angewandt: *Fehling*, in: Bonner Kommentar, 2004, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 61.

<sup>934</sup> Vgl. Oben B. II. 2. d) cc) (3) Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, S. 65. Art. 4 GG enthält allerdings mit dem Selbstbestimmungsrecht aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 III 1 WRV im Gegensatz zur Kunstfreiheit ein ausdrückliches Selbstbestimmungskriterium. Dieses greift das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung BVerfGE 24, 236 (247 f.) auf, um zu klären, ob es sich um Religionsausübung handelt.

<sup>935</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 230; vgl. auch *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 GG Rn. 15, 25.

<sup>936</sup> Auseinandersetzung mit einzelnen Freiheitsrechten bei *Morlok*, Selbstverständnis als Rechtskriterium, S. 69ff.

<sup>937</sup> *Morlok*, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 67 ff.

zugrundeliegenden Prinzips bildet die Garantie der Menschenwürde. Das Individuum ist gerade dann Subjekt und nicht Objekt des Staates, wenn es seine Freiheitsräume selbst definiert.<sup>938</sup>

Hier wird jedoch der Unterschied zwischen einem Selbstbestimmungsrecht von Religionsgemeinschaften und der Selbstbestimmung eines Künstlers deutlich: Ein Recht zur Selbstbestimmung wird dem Grundrechtsträger nur zugestanden, wenn dieser eine Vereinigung ist. Der Staat vertraut insoweit der Einschätzung von Gruppen mehr als der des Einzelnen. Demgegenüber wird die Selbstbestimmung des Künstlers allgemein nicht als solche beschrieben, sondern als „subjektives Selbstverständnis“ des Künstlers.<sup>939</sup> Das Selbstverständnis des Künstlers als Definitionskriterium der Kunst ist bereits länger und intensiv umstritten.<sup>940</sup>

Der Staat bewertet das Selbstverständnis eines individuellen anders als das eines korporativen Grundrechtsträgers. Da der Staat selbst eine große Vereinigung darstellt und auch in Kommunikation mit Gruppen viel leichter eintreten kann als mit Individuen, ist ihm diese Konstellation bereits bekannt. Ob dies jedoch auch eine Bevorteilung von Gruppeninteressen gegenüber Einzelinteressen rechtfertigt, ist umstritten. Die Tendenz des Staates zur Gruppenvertretung von Interessen zeigt sich bspw. auch im Rundfunkrecht, wo eine Meinungsvielfalt ausschließlich über die Repräsentation von Gruppen hergestellt werden soll.<sup>941</sup> Ein anderes markantes Beispiel ist die Besetzung der Islamkonferenz, zu der sowohl Externe, als auch die Mitglieder derselben hoch polarisiert streiten, ob die Interessen der muslimischen Bevölkerung in Deutschland nur über Vereinigungen, oder auch über Einzelpersonen mit besonderer Stellung vertreten werden dürfen.<sup>942</sup>

Dieses Vorgehen, die Gesellschaft in repräsentativen Gruppen wiederzugeben, beinhaltet stets die Gefahr, die Pluralität der Gesellschaft einzelnen Machtinteressen preiszugeben.<sup>943</sup> Weite Teile der Gesellschaft sind nicht in solchen Gruppen organisiert und die, die es sind, werden

---

<sup>938</sup> BVerfGE 45, 187 (228); 49, 286 (298): „Art. 1 Abs. 1 GG schützt die Würde des Menschen, wie er sich in seiner Individualität selbst begreift und seiner selbst bewußt wird.“; BVerfGE 50, 166 (175); *Morlok*, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 70, zudem 282 ff.

<sup>939</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 GG Rn. 26.

<sup>940</sup> *Morlok*, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 87 ff.

<sup>941</sup> *Bullinger*, in: Handbuch des Staatsrechts, 909 Rn. 130; *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, 1. Teil, Rn. 110 ff.

<sup>942</sup> Obwohl ein Großteil der Muslime nicht in Vereinigungen vertreten ist, sind die Vereinigungen sehr stark darauf bedacht, keine Einzelpersonen an dieser eher informellen Gesprächsrunde teilhaben zu lassen. Vgl. zur Diskussion den Beitrag des Deutschlandfunks: *Jung*, Zwischen Dialog und Ausschluss; *Ohne Namen*, FAZ vom 06.11.2013, 2.

<sup>943</sup> Ähnlich auch *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 89, beachte zudem 120 ff. zu der Frage, wie die innergesellschaftlichen Machtstrukturen sich zueinander neutral verhalten können, bzw. welcher Anspruch in dieser Hinsicht an sie gestellt werden kann.

nicht immer sehr gut durch die repräsentative Gruppe vertreten.<sup>944</sup> Andererseits ist jedoch der Umgang mit Individuen als Verhandlungspartner schwierig bis unmöglich. Der Staat gerät in die Gefahr, von Partikularinteressen gelähmt zu werden. Dass diese Gefahr besonders ernst genommen wird, zeigt auch die parlamentarische Sperrklausel, die eine Funktionsfähigkeit des Bundestages zum Preis geringerer Repräsentanz kleinerer Gruppen in der Volksvertretung aufrechterhalten soll. Weiterhin enthält das Grundgesetz die ausdrückliche Entscheidung zur repräsentativen Demokratie. Auch hier wird der Gefahr entgegengewirkt, wesentliche Entscheidungen in die Hand von Einzelinteressen zu legen. Das Argument der historischen Erfahrungen in diesem Zusammenhang wiegt auch gegenüber funktionalen Argumenten schwer. Repräsentanz von Gruppen bietet die Verfahrenssicherheit, die der Staat braucht, um mit der Gesellschaft zu interagieren. Letztendlich stehen die Vertretungen solcher Gruppen den Individualinteressen offen.

Ob die Gruppenpräferenz des Staates rechtmäßig ist, lässt sich hier nicht abschließend entscheiden. Doch kann festgehalten werden, dass zumindest der Gedanke des Selbstbestimmungsrechts auf die Definition von Kunst übertragbar ist<sup>945</sup>: Kunst ist, was der Künstler vor Gericht nachvollziehbar als solche definiert.<sup>946</sup> Dadurch ist einerseits der subjektiven Sicht des Werkherstellers nicht ohne jede Grenze eine Definitionshoheit zugesprochen. Vor Gericht muss ein pragmatischer Umgang mit diesem Begriff möglich sein, sodass die Bestimmungen des Künstlers den widerlegbaren Ausgangspunkt der Definition bildet. Andererseits ist demjenigen Raum gegeben, der sich für die Grundrechtsausübung verantwortlich zeichnet.<sup>947</sup>

Eine abschließende Definition von Kunst durch den Staat würde diesen bemächtigen, jeweils selbst zu bestimmen, ob ein Werk grundrechtlich abgesichert ist oder nicht. Gerade dies widerspricht jedoch einem abwehrrechtlichen Grundrechtsschutz gegen den Staat. Daher schützt die Neutralitätsverpflichtung des Staates letztendlich auch hier vor Grundrechtseingriffen des Staates unter dem Deckmantel von (nicht der Rechtfertigungspflicht unterliegenden) Schutzbereichsbegrenzungen. So kann bspw. der Staat

---

<sup>944</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 89.

<sup>945</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 GG Rn. 37 spricht von der „Autonomie“ der Kunst; diese Eigengesetzlichkeit von Sachgebieten sieht *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 218 f. als eine der drei Funktionen von Neutralität an.

<sup>946</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 15 sieht ebenfalls die „autonome Gestaltung von Wissenschaft und Kunst“ als Spiegelbild der Anforderungen an das Verhalten des Staates, insbesondere an den Gesetzgeber.

<sup>947</sup> Im Ergebnis unentschieden, aber mit Sympathie für die Selbstbestimmung *Morlok*, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 90 f.

nicht das Niveau von Werken zum Kriterium von Kunst machen oder nach guter und schlechter Kunst unterscheiden.<sup>948</sup>

Nicht nur das Schaffen von Kunst („Werkbereich“), sondern auch das Zugänglichmachen von Kunst („Wirkbereich“) ist dem Schutzbereich der Kunstfreiheit unterstellt.<sup>949</sup> Hier wird das Zurschaustellen und die Vermittlung von Kunst sowie ihre Verbreitung und Vermarktung geschützt.<sup>950</sup> Dieser Schutz ist akzessorisch zum Schutz des Künstlers, das heißt, die vermittelnde Tätigkeit wird geschützt, weil sie dem Künstler Öffentlichkeit verschafft, nicht aufgrund des eigenen künstlerischen Wertes der Tätigkeit.<sup>951</sup> Hierzu zählen grundsätzlich auch typische Verwaltungs- und Ausstellungstätigkeiten von Kulturvereinen und insbesondere auch von Kulturinstituten.<sup>952</sup> Auch als juristische Person können diese sich grundsätzlich auf die Kunstfreiheit berufen.<sup>953</sup> Mit der eigenständigen Auswahl von Kunst für Ausstellungen, der öffentlichen Ausstrahlung und Bewerbung von bestimmten Filmen, der Organisation von wissenschaftlichen oder kulturpolitischen Vorträgen sowie der Durchführung von Musik- oder Theaterveranstaltungen vermitteln diese Kulturorganisationen zwischen Kunst und Publikum.<sup>954</sup>

Verboten ist dem Staat ein „Kunstrichtertum“, d.h. die Kunst anhand von ästhetischen, ideologischen, politischen oder sonstigen Gründen zu bevor- oder zu benachteiligen.<sup>955</sup> Der Staat darf Kunst im Ganzen also fördern, darf die Auswahl der zu fördernden Kunst nicht selbst anhand inhaltlicher Kriterien vornehmen. Um dennoch eine sinnvolle Auswahl, zum Beispiel bei Bauprojekten, vorzunehmen, hilft ihm dabei ein Kulturmittler in der Organisationsform einer Selbstverwaltungsträgerschaft. Dieser kann dann bspw. einen Wettbewerb ausschreiben und nach ästhetischen Kriterien unterscheiden.

---

<sup>948</sup> BVerfGE 75, 369 (377); 81, 278 (291); 81, 298 (305); 83, 130 (139); *Kempfen*, in: BeckOK GG, Art. 5 GG Rn. 166; *Scholz*, in: Maunz/Dürig GG Art. 5 Rn. 39.

<sup>949</sup> BVerfGE 30, 173 (189); 67, 213 (224); 77, 240 (251); 81, 278 (292); 119, 1 (21).

<sup>950</sup> *Kempfen*, in: BeckOK GG, Art. 5 GG Rn. 170; nur bezogen auf den kommunikativen Teil der Kunst: *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 13.

<sup>951</sup> Vgl. *Heckel*, Staat – Kirche – Kunst, 85, in Bezug auf den Denkmalschutz; noch kritischer *Fechner*, in: Stern/Becker (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 215 f.

<sup>952</sup> Vgl. allerdings lediglich zum Goethe-Institut: *Schulz*, Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht, 249 f.; kritisch zur Auffassung des Bundesverfassungsgerichts: *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 GG Rn. 47, der nur eine eigene künstlerische Tätigkeit bei der Vermittlung (z.B. Auswahl unter künstlerischen Gesichtspunkten) gelten lassen will, „kommunikative Vermittlung“.

<sup>953</sup> BVerfGE 36, 321 (331); 119, 1 (22); 30, 173 (191); *Schulz*, Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht, 249; *Starek*, in: v. Mangoldt/Klein/Ders. (Hrsg.), Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 323; *Kempfen*, in: BeckOK GG, Art. 5 GG Rn. 173; *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 GG Rn. 49.

<sup>954</sup> *Schulz*, Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht, 252.

<sup>955</sup> BVerfGE 30, 173 (188 ff.); 83, 130 (139); *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 8, 38.

## b) Kulturverfassung im Grundgesetz

### aa) Regelungsinhalt

Die Kunstfreiheit hat eine objektiv-rechtliche Wirkung, die den Staat insbesondere zur Beachtung der Kunstfreiheit auch in privatrechtlichen Streitigkeiten zwingt.<sup>956</sup> Ob aus dieser Funktion auch ein verfassungsrechtlicher Anspruch des Einzelnen auf Leistungen resultiert, ist umstritten.<sup>957</sup> Das Bundesverfassungsgericht spricht zumindest von einer staatlichen Aufgabe, allgemein „ein Kunstleben zu gestalten und zu erhalten“.<sup>958</sup> Es handelt sich hierbei auch ohne ausdrückliche Verankerung in der Verfassung um eine Staatszielbestimmung.<sup>959</sup>

In der Zusammenschau wird die objektive Seite des Grundrechts zusammen mit anderen Grundrechten aus Art. 5 GG daher als Kulturverfassung gelesen.<sup>960</sup> Der Großteil der Finanzierung von kulturellem Angebot stammt aus der Hand des Bundes. Die verfassungsrechtliche Ermächtigung hierfür leitet der Staat aus der leistungsrechtlichen Dimension der Grundrechte ab.<sup>961</sup> Obwohl das Ausmaß und die Institutionalisierung der Kulturförderung dies erwarten lassen würden, besteht keine verfassungsrechtliche Pflicht zur Förderung des Kulturangebots.<sup>962</sup> Dem Staat ist die Schaffung von Staatskunst verboten. Die Förderung soll allerdings die verfassungsrechtlichen Ziele der Vielfaltssicherung und der Freiheitsverwirklichung von Grundrechtsträgern der Kunst verfolgen.<sup>963</sup> Darum muss er sich bei der Förderung von Kunst und Kultur an seine Neutralitätsverpflichtung halten.

Erst durch die weitgehende Übernahme von Kulturverantwortung durch den Staat ergibt sich daher die Notwendigkeit der rechtlichen Regelung dieses Bereichs. Andere Modelle, bspw. privater Kulturförderung existieren in anderen Ländern.<sup>964</sup> Die Pluralisierung der Kultur wird staatlicherseits durch die Kompetenzverteilung auf insbesondere die Länder und den

---

<sup>956</sup> BVerfGE 30, 173 (188); 119, 1 (21); *Kempfen*, in: BeckOK GG, Art. 5 GG Rn. 167.

<sup>957</sup> Dagegen: *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 6 m.w.N.

<sup>958</sup> BVerfGE 36, 321 (331); 81, 108 (116).

<sup>959</sup> BVerfGE 36, 321 (331); *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 8; *Sommermann*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 7 (42).

<sup>960</sup> Der Begriff der Kultur kann sich außer auf die Kunst auch auf Religion, Sprache, Wissenschaft, Bildung und Weiteres beziehen, vgl. *Sommermann*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 7 (11 f., 43); *Huster*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 51 (75). Hier wird die objektive Dimension dieser Grundrechte separat betrachtet, um ein genaueres Bild des Anwendungsbereichs des Neutralitätsprinzips zu erhalten. Die gesonderte Betrachtung für die Wissenschaft erfolgt sogleich unter C. II. 3. b) Objektiv-rechtliche Wirkung von Wissenschaft und Forschung S. 183. Die Betrachtung der Kulturverfassung in diesem Bereich beschränkt sich hingegen auf das Verhältnis von Staat und Kunst zueinander.

<sup>961</sup> BVerfGE 36, 321 (331); *Steiner*, in: *Handbuch des Staatsrechts*, S. 701 Rn. 3; *Scholz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog* (Hrsg.), Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 40.

<sup>962</sup> *Steiner*, in: *Handbuch des Staatsrechts*, 701 Rn. 3.

<sup>963</sup> *Sommermann*, in *Kultur im Verfassungsstaat*, 7 (11).

<sup>964</sup> *Steiner*, in: *Handbuch des Staatsrechts*, 701 Rn. 2.

gemeindlichen Kulturauftrag<sup>965</sup> gewährleistet. Der Wettbewerb unter den Ländern und Gemeinden soll das Angebot vervielfältigen.<sup>966</sup>

#### (1) Verbot der Staatskunst

Ähnlich dem Religionsverfassungsrecht kennt die Kulturverfassung das Gebot der Neutralität<sup>967</sup> und der gleichberechtigten Verteilung von Leistungen. Im Unterschied zur Religionsfreiheit kann der Staat im Kulturverfassungsrecht nach ästhetischen Gesichtspunkten fördern.<sup>968</sup> Ausgeschlossen ist aber eine Beurteilung von Kunst und Kultur nach ihrer wirtschaftlichen oder anders gearteten Nützlichkeit.<sup>969</sup> Die Grenze für inhaltliche Entscheidungskriterien liegt also bei der Schaffung von „Staatskunst“.<sup>970</sup> Es wird in diesem Zusammenhang auch von der Staatsferne der Kunst gesprochen.

Der Staat darf sich weiterhin, dem Neutralitätsgebot im Religionsverfassungsrecht entsprechend, nicht mit einer Vorstellung von Kultur oder Kunst identifizieren.<sup>971</sup> Auf der anderen Seite steht spiegelbildlich die Autonomie der Kunst. Der Staat hat die Eigengesetzlichkeit der Kunst insbesondere im Hinblick auf das Selbstverständnis des Künstlers zu beachten.<sup>972</sup>

Bspw. ist es dem Staat verwehrt, zu einer bestimmten künstlerischen Sichtweise zu erziehen. Er darf durch die Kunstförderung nicht das Bild von wertvoller und nicht wertvoller Kunst vermitteln.<sup>973</sup> Er darf kein Kunstideal haben.<sup>974</sup> Zudem darf er die Kunst nicht instrumentalisieren, um damit eigene Ziele zu verfolgen. Ein Wettbewerb zu einem Jubiläum, in dem bspw. ein staatlicher Akt gewürdigt wird, kann veranstaltet werden.<sup>975</sup> Dass die

---

<sup>965</sup> Dazu *Steiner*, in: Handbuch des Staatsrechts, 701 Rn. 21 ff.

<sup>966</sup> *Steiner*, in: Handbuch des Staatsrechts, 701 Rn. 4; *Sommerrmann*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 7 (33).

<sup>967</sup> *Steiner*, in: Handbuch des Staatsrechts, 701, Rn. 9 ff.

<sup>968</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 8, allerdings begründet er dies aus einem fehlenden subjektiven Anspruch des Einzelnen auf gleiche – nicht gleichberechtigte (Teilhabe) – Förderung heraus. Diese Gleichsetzung des Handlungsauftrags an den Staat mit dem korrespondierenden subjektiven Anspruch ist jedoch nicht zwingend; vgl. auch Rn. 79; zu diesem Problem auch: *Huster*, die ethische Neutralität des Staates, 437 ff.

<sup>969</sup> *Steiner*, in: Handbuch des Staatsrechts, 701 Rn. 5.

<sup>970</sup> *Schulz*, Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht, 317. Unter Berufung auf *Puppe*, Die kulturelle Identität der Deutschen, 56. Dieses Staatskunstverbot entspricht in etwa dem Staatskirchenverbot aus Art. 140 GG i.V.m. Art. 137 I WRV.

<sup>971</sup> *Steiner*, in: Handbuch des Staatsrechts, 701 Rn. 9.

<sup>972</sup> BVerfGE 30, 173 (190 f.); *Morlok*, Selbstverständnis als Rechtskriterium, 89, 333.

<sup>973</sup> *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 60 ff.

<sup>974</sup> *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 62; *Heckel*, Staat - Kirche - Kunst, 98.

<sup>975</sup> Vgl. auch *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 105 ff.

Künstler sich mit diesem Akt identifizieren können, gehört zu ihrer Freiheitsausübung.<sup>976</sup> Solange der Staat diesen Wettbewerb für alle Kunstschaffende öffnet, verwaltet er nicht seine eigene Kunstausübung zu staatlichen Zwecken.

Diese Form der Indienstnahme von Kunst ist keine Förderung der Freiheitsausübung im klassischen Sinne.<sup>977</sup> Der Staat macht sich Kunst zunutze, um eigene Tätigkeiten zu untermalen.<sup>978</sup> Bei der Selbstdarstellung des Staates durch „seine“ Kultur<sup>979</sup> – insbesondere auch im Ausland – handelt es sich um eine Staatsaufgabe, nicht um eine Unterstützung der Grundrechtsträger in ihrer Freiheitsausübung.<sup>980</sup> Unabdingbare Voraussetzung für die Zulässigkeit solcher Indienstnahme der Kultur ist zunächst die bereits angesprochene Identifikationsmöglichkeit des Künstlers selbst mit dem Staat oder einer Ideologie als dessen Freiheitsausübung.

Hier muss nach den einzelnen Ebenen der Neutralitätsverpflichtung unterschieden werden. Im Neutralitätsprinzip vereinigen sich das Verbot der Staatskunst, das Prinzip der Nichtidentifikation und das Prinzip der Selbstbestimmung der Grundrechtsträger.<sup>981</sup> Für die Beziehung zwischen Religion und Staat zueinander ist die Trennung der beiden Machtbereiche maßgebendes Ziel. Religion wurde in den Bereich der Freiheitsausübung gedrängt, während der staatliche Machtanspruch erhalten blieb. Eine religiöse Wahrheit ist nunmehr eine Frage der individuellen und korporativen Freiheitsvorstellung der Grundrechtsträger. Ein Vergleich mit anderen Ländern zeigte jedoch auch, dass das Maß der Trennung beider Bereiche seitens des Staates keine eindeutige Auswirkung auf größere oder kleinere Freiheitsverwirklichung der Grundrechtsträger hat.<sup>982</sup> Darum ist in diesem Bereich die – verfassungsrechtlich normierte – Neutralitätsverpflichtung vordergründig.<sup>983</sup> Während die Reichweite des Verbots der Staatskirche verfassungsrechtlich festgeschrieben ist, aber

---

<sup>976</sup> Heckel, Staat - Kirche - Kunst, 87 f.

<sup>977</sup> Zur Unterscheidung und zu den Gemeinsamkeiten von Kunstförderung und der Selbstdarstellung des Staates mittels Kunst vgl. *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 111 ff.

<sup>978</sup> *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 105.

<sup>979</sup> Bspw. durch begleitende Musik zu Staatsakten, die Veranstaltung von Ausstellungen durch das Goethe-Institut zur Selbstdarstellung im Ausland, der Schaffung öffentlicher Bauwerke, die künstlerische Gestaltung einer Briefmarke, die Schaffung von Denkmälern u.v.A.m.

<sup>980</sup> *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 105 ff.; zum Ursprung und zur Verfassungsmäßigkeit dieser Staatsaufgabe kann hier keine Stellung bezogen werden. Diese jedoch angenommen, stellt sich dennoch die Frage nach der Einhaltung des Neutralitätsgebots bei der Verwendung von Kunstwerken zur Selbstdarstellung.

<sup>981</sup> Übertragen aus der Religionsfreiheit auf die Kunstfreiheit, vgl. oben in B. II. 2. d) cc) Trennungs- und Neutralitätsgebot gemäß Art. 4 und 140 GG i.V.m. Art. 137 I, S. 45.

<sup>982</sup> Vgl. oben, B. II. 2. B) ee) (2) Freiheitsverwirklichung, S. 64, teleologische Auslegung des Neutralitätsgebots hinsichtlich Freiheitsverwirklichung.

<sup>983</sup> *Isak*, Das Selbstverständnis der Kirchen und Religionsgemeinschaften, 268.

durch den Gesetzgeber mit Kooperation in den einzelnen Bereichen ergänzt werden kann, bleibt die gleichmäßige Einhaltung der Neutralität unabdingbar für eine verstärkte Freiheitsausübung der Grundrechtsträger sowie die Friedenssicherung.

Unter den Kulturvereinigungen stellt sich die Situation ähnlich dar.<sup>984</sup> Bereits eine so durchgehende Trennung zwischen dem „künstlerischen“ und dem staatlichen Bereich gab und gibt es nicht.<sup>985</sup> Mit einem objektiven Macht- und Wahrheitsanspruch ist der Kunstbereich allerdings nicht aufgetreten.<sup>986</sup> Darum ist nicht in vergleichbarer Weise ein „Staatskunstverbot“ in der Verfassung festgeschrieben.<sup>987</sup>

Große Bedeutung kommt auch in diesem Bereich der Neutralität in Form der Nichtidentifikation als Handlungsanweisung an den Staat zu.<sup>988</sup> Der Staat muss die gleichberechtigte Teilnahme aller Grundrechtsträger an der Kunstfreiheit ermöglichen. Dafür ist es insbesondere wichtig, dass er selbst keiner erkennbaren Kunstideologie folgt. Ein Nebeneinander und insbesondere eine Evolution von Kunstidealen ist in der Historie stets erfolgt.<sup>989</sup> Durch die Verwendung eines Kunststiles für einen öffentlichen Bau o.Ä. bestand keinesfalls eine Existenzbedrohung für einen anderen Stil. Kunst vermittelt gerade keine absoluten Wahrheiten, wie es die Religionen tun. Darum konkurrieren Kunstauffassungen nicht in der Weise miteinander, wie es Religionen getan haben.

Der Staat nutzt auch selbst künstlerische Werke. Er unterhält Museen, Universitäten, Bibliotheken, Orchester, Theater usw.<sup>990</sup> Es handelt sich hierbei nicht um Staatskunst.<sup>991</sup> Diese Art der Kunstausübung des Staates ist so lange legitim, wie die Freiheitsrechte der anderen Grundrechtsträger der Kunstfreiheit hiervon nicht betroffen sind.<sup>992</sup> Dann liegt sie in der

---

<sup>984</sup> *Isak*, Das Selbstverständnis der Kirchen und Religionsgemeinschaften, 268.

<sup>985</sup> Zum historischen Blick auf diese fehlende Trennung in Bezug auf Kultur und Bildung als Ganzes *Sommermann*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 7 (12 ff.); ebenso *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 214.

<sup>986</sup> *Huster*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 51 (73).

<sup>987</sup> Noch deutlicher drückt es *Huster*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 51 (73) aus: Der Kulturbegriff ist nach seiner Ansicht selbst das Gegenteil von einer Trennung der Kunst und weiterer Bereiche vom Staat. Vielmehr geht der Staat in seiner eigenen Kultur auf und umgekehrt.

<sup>988</sup> Vgl. in einem anderen Terminus auch *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 109, die jedoch nicht auf eine Unterscheidung des Trennungs- und Neutralitätsgebots eingeht und deshalb nur allgemein von einer Abschwächung des Gebots der Nichtidentifikation spricht.

<sup>989</sup> Darum kann kein Anspruch auf eine Bewahrung bestehen, *Huster*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 51 (73 f.); dagegen *Heckel*, Staat – Kirche – Kunst, 79 ff.

<sup>990</sup> BVerfGE 10, 20 (36 f.); *Scholz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog* (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 8; *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 96 f.

<sup>991</sup> Weil hier keine Identifikation des Staates mit der dargebotenen Kunst erfolgt; *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 214.

<sup>992</sup> *Scholz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog* (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 40, 79.

Kompetenz des Staates zur Kunstförderung.<sup>993</sup> Auch den in diesen Institutionen tätigen Künstlern darf der Staat dabei keine bestimmte Kunstausbübung vorschreiben oder verbieten.<sup>994</sup> Bedingung hierfür ist, dass alle gesellschaftlichen Kunstangebote daneben bestehen bleiben und ihnen die Förderung weiterhin zugänglich ist.<sup>995</sup> Der Staat darf seinen Finanzierungsvorteil insbesondere nicht zu einem Monopol ausbauen.<sup>996</sup>

Auch die Vereinigung beider Bereiche ist also verfassungsrechtlich zulässig, wenn und solange eine Gleichberechtigung der Grundrechtsträger vorliegt. Das wiederum ist der Fall, wenn der Staat die Vereinigung oder die Kooperation so betreibt, dass hieraus keine Privilegierung durch den Staat erfolgt. Dafür ist es nötig, dass das einzelne Kunstwerk nicht in den Dienst einer anderen Aussage gestellt wird. Lässt der Staat das Kunstwerk für sich wirken und schmückt sich nur mit dessen Ästhetik, formuliert er kein Kunstverständnis, zu dessen Befolgung er aufruft. Dabei wird keine inhaltliche oder etwa ideologische Aussage des Werkes in Dienst genommen, sondern lediglich die ästhetische Form desselben.<sup>997</sup> Diese Nicht-Identifikation mit dem Werk, aber gleichzeitige Anerkennung der Form eines Kunstwerkes, ist freilich eine Gratwanderung. Wenn dabei aber stets die Freiheitsausübung der Grundrechtsträger im Blick bleibt, ist sie möglich. Bspw. werden die für die Selbstdarstellung des Staates genutzten Kunstwerke auch oft durch einen Wettbewerb ausgewählt. Auf diesem Wege eröffnet sich wieder die Möglichkeit der Distanzierung über ein Selbstverwaltungsorgan.

Wird der Staat selbst künstlerisch tätig, so ist diese Tätigkeit einzuschränken, wenn hierdurch andere Grundrechtsträger an der Ausübung ihrer Freiheitsrechte gehindert werden. Wenn der Staat mittels der Kunst eigene Zwecke verfolgt, so wird die Freiheitsausübung durch die Förderung beschränkt, nicht erweitert.<sup>998</sup> Absolute Grenze des staatlichen Einflusses ist die subjektive Freiheitsausübung des Künstlers, sein Werkbereich.<sup>999</sup> Weitergehender Einfluss ist allerdings im Wirkbereich zugelassen.<sup>1000</sup>

---

<sup>993</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 41.

<sup>994</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 64; *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 99.

<sup>995</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 41.

<sup>996</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 41.

<sup>997</sup> *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 109.

<sup>998</sup> *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 53.

<sup>999</sup> *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 54.

<sup>1000</sup> *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 54.

## (2) Sicherung der Vielfalt

Durch sein förderndes Engagement im Bereich der Kunst und der Kulturpolitik will der Staat aber bestimmte Ziele verfolgen. Zum einen soll eine künstlerische Vielfalt hergestellt werden.<sup>1001</sup> Vielfalt beinhaltet auch die Unabhängigkeit der Kunst von einzelnen Gesellschaftsteilen. Hier besteht die Gefahr der Bildung von Monopolen, wie sie für die Kunst ganz konkret aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten heraus existiert.<sup>1002</sup> Zum anderen will der Staat in der Breite fördern, dass überhaupt Kunst betrieben wird. Ohne die finanzielle Förderung des Staates gäbe es nicht genügend wirtschaftliche Absicherung für viele Künstler. Größtmögliche Freiheitsverwirklichung wird auch an der Streubreite der künstlerischen Verwirklichung gemessen. Zudem hat die Vielfaltserhaltung von Kultur insgesamt stets einen friedenssichernden Auftrag.<sup>1003</sup> Vielfalt wird unter anderem durch eine Förderung auf möglichst mehreren Ebenen sowie insbesondere der lokalen identitätsstiftenden Kultur erreicht.<sup>1004</sup> Kultur stiftet besonders auf kommunaler Ebene Identität, da sich Staat und Gesellschaft hier am nächsten sind. Die gegenläufige Tendenz der Übernahme von Kulturverantwortung durch den Bund ist eher dem gestiegenen Interesse für Kulturpolitik auf internationaler Ebene geschuldet, als einem Scheitern der dezentralen Struktur.<sup>1005</sup> Nunmehr besteht ein Nebeneinander verschiedener kulturpolitischer Ebenen.

Eine Gefahr für die Vielfalt von Kultur besteht insbesondere in der wirtschaftlich-kommerziellen Seite von Kunst.<sup>1006</sup> Obwohl der wirtschaftliche Faktor der Kunst ihr schon immer innewohnte, ist die dadurch hervorgerufene Einseitigkeit Grund genug für den Staat, ausgleichend einzuschreiten. Dieser Eingriff muss grundrechtsdogmatisch begründet werden. Im Vergleich zur Kunst wird bspw. weder in der Presse- noch in der Religionsfreiheit eine Vielfalt von Staats wegen hergestellt. Hingegen ist in der Rundfunkfreiheit die die Vielfalt sichernde Rundfunkinstitutionalisierung ausdrücklich eine Kompensation der fehlenden Marktgerechtigkeit.<sup>1007</sup> Dabei orientiert sich das Bundesverfassungsgericht an der

---

<sup>1001</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 8; *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 59; *Sommermann*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 7 (19, 31) (im internationalen Kontext) führt die Vielfaltssicherung als eine der Zielsetzungen bestimmter europäischer Verfassungen an.

<sup>1002</sup> So auch *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 50 f., die jedoch zu leichtfertig die Gefahren der Monopolbildung durch den Staat selbst nicht reflektiert.

<sup>1003</sup> *Sommermann*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 7 (32).

<sup>1004</sup> *Sommermann*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 7 (34 ff.).

<sup>1005</sup> *Sommermann*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 7 (36 f.).

<sup>1006</sup> *Huster*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 51 (56).

<sup>1007</sup> So ist das BVerfG zu verstehen, wenn es in 12, 205, (260 ff.) betont, dass aufgrund der knappen Frequenzen dieser wichtige Bereich der Meinungsbildung besonders abgesichert werden muss, weil das rein private Betreiben von Rundfunk dies nicht gewährleisten kann: „Der Rundfunk ist mehr als nur "Medium" der

Freiheitsförderung der Empfänger, denen ein vielfältiges Angebot geboten werden soll. Die Freiheitsausübung ist hier unschwer erkennbar in den Dienst der Demokratie genommen.<sup>1008</sup>

Eine Demokratie funktioniert nur über aufgeklärte und informierte Bürger. Das soll der staatliche Rundfunk zum Teil auf Kosten der individuellen Freiheitsausübung der privaten Rundfunkveranstalter bewirken.

Darum schlägt ein Teil der Literatur auch in der Kunstförderung eine institutionelle Begründung von Kunstförderung vor:<sup>1009</sup> nicht als Freiheitsausübung werde die Vielfalt von Kunst gefördert, sondern als Freiheitsausübung im Hinblick auf diesen Zweck, der sich als Demokratie- und Bildungsförderung beschreiben lässt.<sup>1010</sup> Als Interpretationsansatz hierfür wird darauf verwiesen, dass nicht der Künstler ausdrücklich in seiner Freiheitsausübung unter dem verfassungsrechtlichen Schutz stehe, sondern das geschaffene Werk, die Kunst selbst.<sup>1011</sup>

---

öffentlichen Meinungsbildung; er ist ein eminenter "Faktor" der öffentlichen Meinungsbildung. [...] Jedes Rundfunkprogramm wird durch die Auswahl und Gestaltung der Sendungen eine gewisse Tendenz haben, insbesondere soweit es um die Entscheidung darüber geht, was nicht gesendet werden soll, was die Hörer nicht zu interessieren braucht, was ohne Schaden für die öffentliche Meinungsbildung vernachlässigt werden kann, und wie das Gesendete geformt und gesagt werden soll. [...]

Damit ist noch nichts über den Weg gesagt, auf dem diese Freiheit des Rundfunks im allgemeinen und die der Berichterstattung durch Rundfunk im besonderen gesichert werden muß, damit dem Art. 5 GG Genüge getan ist. Hier wird die Besonderheit bedeutsam, durch die sich der Rundfunk von der Presse unterscheidet. Zwar ist es unrichtig, daß Zeitungsverlage, Zeitungsdruckereien und Zeitungen in beliebiger Anzahl neu gegründet und unterhalten werden können. Der Unterschied zwischen Presse und Rundfunk besteht aber darin, daß innerhalb des deutschen Pressewesens eine relativ große Zahl von selbständigen und nach ihrer Tendenz, politischen Färbung oder weltanschaulichen Grundhaltung miteinander konkurrierenden Presseerzeugnissen existiert, während im Bereich des Rundfunks sowohl aus technischen Gründen als auch mit Rücksicht auf den außergewöhnlich großen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen die Zahl der Träger solcher Veranstaltungen verhältnismäßig klein bleiben muß. Diese Sondersituation im Bereich des Rundfunkwesens erfordert besondere Vorkehrungen zur Verwirklichung und Aufrechterhaltung der in Art. 5 GG gewährleisteten Freiheit des Rundfunks. Eines der diesem Zweck dienlichen Mittel ist das Prinzip, nach dem die bestehenden Rundfunkanstalten aufgebaut sind: Für die Veranstaltung von Rundfunksendungen wird durch Gesetz eine juristische Person des öffentlichen Rechts geschaffen, die dem staatlichen Einfluß entzogen oder höchstens einer beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht unterworfen ist; ihre kollegialen Organe sind faktisch in angemessenem Verhältnis aus Repräsentanten aller bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen zusammengesetzt; sie haben die Macht, die für die Programmgestaltung maßgeblichen oder mitentscheidenden Kräfte darauf zu kontrollieren und dahin zu *korrigieren*, daß den im Gesetz genannten Grundsätzen für eine angemessene anteilige Heranziehung aller am Rundfunk Interessierten Genüge getan wird. Es steht mit Art. 5 GG nicht in Widerspruch, wenn einer mit solchen Sicherungen ausgestatteten Institution unter den gegenwärtigen technischen Gegebenheiten und auf Landesebene ein Monopol für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen eingeräumt wird [...].“ (Hervorhebung nicht im Original).

<sup>1008</sup> Vgl. auch *Huster*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 51 (65 f., insbes. Fn. 55); sowie allgemein auf den Hintergrund von Kulturpolitik bezogen *Sommermann*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 7 (12 ff.).

<sup>1009</sup> Vgl. *Huster*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 51 (60 f.); dagegen: *Scholz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog* (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 3; zum genauen Verhältnis von Abwehr und Förderung zueinander BVerfGE 30, 173 (188 f.); 36, 321 (331 f.).

<sup>1010</sup> *Scholz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog* (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 8, der die Kunst zusammen mit Wissenschaft in den Zusammenhang von Bildung setzt; kritisch allerdings in Bezug auf die politische Integrationskraft von Kunst hingegen *Huster*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 51 (62).

<sup>1011</sup> *Heckel*, *Staat – Kirche – Kunst*, 78, so wie bei anderen Grundrechten der Grundrechtsträger mit seiner Freiheitsausübung selbst im Vordergrund steht, vgl. jeweils Art. 2 I GG, 2 II, 3 I, 5 I 1, 8 I, 9 I, 11 I, 12 I, 16a

Daraus wird abgeleitet, dass der Schutz des Werkes im Wesentlichen über den Schutz der Person hinausgehe. Der Sinn liege darin, dass das den Künstler auch zeitlich überdauernde Werk auf die gesamte Gesellschaft positiv einwirke und ihr eine Reflexion und Weiterentwicklung ermögliche.<sup>1012</sup>

Der positive Effekt der Kunst auf das Gemeinwesen ist nicht auf eine bestimmte Kunstrichtung beschränkt, sondern kann sich unverhofft und in verschiedenen Zusammenhängen äußern. Darum sei die Förderung von Kunst eine allgemeine Förderung. Sie sei zwar ausgleichend gegen den Markttrend gerichtet, stelle jedoch keine spezifische Erziehung zu einer bestimmten Kunstrichtung dar. Der Bürger solle nicht zu einer Einheitsperson erzogen werden. Vielmehr sei durch die Förderung eine selbstständige Person zu befähigen, ihre Individualität auszuleben.<sup>1013</sup>

Gegen die institutionelle Auslegung der Kunstfreiheit spricht jedoch bereits, dass es sich hier nicht um eine Einrichtung handelt. Verglichen mit der Rundfunkfreiheit liegt hier kein zu schützender Bestand einer Institution vor, noch ist eine solche Einrichtung zu schaffen.<sup>1014</sup>

Kunst ist als gesellschaftliches Phänomen nie vollständig durch den Staat organisierbar. Zudem besteht kein Anspruch der Rezipienten von Kunst, auf den eine solche institutionelle Deutung gebaut werden könnte.<sup>1015</sup>

Diese Idee eines institutionellen Ansatzes der Kunstfreiheit ist vergleichbar mit dem Statusdenken in der Religionsfreiheit. Dort wird nach Ansicht Einiger geschützt, was gemeinwohldienlich ist. Weil Gemeinwohldienlichkeit jedoch so schwer zu fassen ist und ein religiös-inhaltliches Werturteil verlangt, widerspricht es dem religiösen Neutralitätsgebot des Staates. Ist diese Wirkung des Neutralitätsgebots jedoch auch vergleichbar mit dem Verhältnis von Kunst und Staat zueinander? Die Begründung für eine Religionsförderung ist nach der hier vertretenen Ansicht das Ziel der Freiheitsverwirklichung.<sup>1016</sup> Dieser Gedanke kann jedoch nicht ohne weiteres auf die Förderung von Kunst übertragen werden.

In der Kunstförderung findet eine gezielte, inhaltliche Auswahl der zu fördernden Kunst nach inhaltlich-ästhetischen Kriterien statt.<sup>1017</sup> Eine Freiheitsverwirklichung wird gerade nicht nur

---

GG.

<sup>1012</sup> Heckel, Staat – Kirche - Kunst, (77 ff., insbes. Fn. 261a).

<sup>1013</sup> Huster, in: Kultur im Verfassungsstaat, 51 (74 f.).

<sup>1014</sup> So auch Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 3; bezogen auf Kulturinstitute wie das Goethe-Institut auch: Kilian, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 111 (138).

<sup>1015</sup> Huster, in: Kultur im Verfassungsstaat, 51 (59).

<sup>1016</sup> Vgl. zur Ansicht der notwendigen Gemeinwohldienlichkeit der Religion sowie zur gegenteiligen Ansicht der grundrechtsbezogenen Auslegung oben, C. III. 3. c) Funktionen der Kooperation S. 103.

<sup>1017</sup> Ebenso kritisch: Huster, die ethische Neutralität des Staates, 445 ff.

flächendeckend anhand objektiv-organisatorischer Kriterien gewährleistet, sondern mittels einer Unterscheidung nach dem Inhalt von Kunst. Dass der Staat sich dabei der Hilfe von gesellschaftlich gebundenen Selbstverwaltungseinheiten bedient, kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass er inhaltliche Kriterien anwendet. Zwar wendet er sie nicht selbst an, verhält sich nicht parteiisch, identifiziert sich also nicht mit einer Kunstausbübung, doch werden für die Grundrechtsausübung unmittelbar Kriterien angewandt, die Bedingung der Freiheit sind. Der Staat lässt förderungswürdige und förderungsunwürdige Kunst definieren und behandelt dabei die Künstler und Grundrechtsträger der Kunstfreiheit nicht unbesehen ihrer inhaltlichen Ausfüllung von Freiheitsverwirklichung.

Auch wenn richtiger Weise die Förderung von Kunst eine politische Frage ist, muss sie dogmatisch in einen rechtlichen Rahmen gesetzt werden. Allein der Verweis auf fehlende Begründbarkeit aus der bisherigen freiheitsrechtlichen Dogmatik genügt nicht, um die Problematik gänzlich in den Bereich des Politischen zu verweisen.<sup>1018</sup> Der institutionelle Ansatz bietet aus der hier dargestellten Sichtweise heraus keine Basis für diese Förderungspolitik des Staates.

### (3) Auswahlentscheidungen in der leistungsrechtlichen Dimension

Eine leistungsrechtliche Dimension der Kunst kann der Staat nur betreiben, wenn er bei der Förderung eine Auswahl trifft. Jede Kunstausbübung kann nicht zugleich gefördert werden.<sup>1019</sup> Dabei fällt potentiell alle Kunst in den förderungsfähigen Bereich, die auch im Schutzbereich der Kunstfreiheit steht.<sup>1020</sup> Der Staat darf Teile hiervon nicht prinzipiell aus der Förderung ausschließen, die nicht selbst gegen die Verfassung verstoßen. Inhaltlich darf er einen Ausschluss nicht an verfassungsfremde Kriterien knüpfen.<sup>1021</sup>

Für die Auswahlentscheidung von Förderung im Grundrechtsbereich müssten stattdessen entsprechend dem Religionsverfassungsrecht neutrale, sachliche Kriterien entwickelt werden. Im ersten Kapitel wurden Auswahlkriterien zur Förderung von Religionsgemeinschaften vorgestellt, die sich an der Freiheitsausübung des Einzelnen und der Gruppe orientieren. Auch die Auswahl der zu fördernden Kunst ist dann richtig erfolgt, wenn die Freiheitsausübung in der Kunst gesteigert wird. Allein eine quantitative Aussage genügt für diese Entscheidung

---

<sup>1018</sup> So aber *Huster*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 51 insbes. Fn. 47).

<sup>1019</sup> *Huster*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 51 (58 f.).

<sup>1020</sup> *Graul*, *Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit*, 55.

<sup>1021</sup> *Graul*, *Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit*, 55 f.

jedoch nicht. Die Kunstförderung allein davon abhängig zu machen, wie viele Grundrechtsträger nun als Schaffende oder als Rezipienten in den Genuss der Förderung kommen, unterstützt lediglich die bereits erfolgreiche Kunst.<sup>1022</sup> Nach dem gleichen Kriterium funktionieren aber auch marktwirtschaftliche Kriterien, sodass es dieser Unterstützung seitens des Staates nicht bedarf.<sup>1023</sup> Dieses ist als ein außerhalb der Kunst selbst stehendes Kriterium zumindest alleinstehend nicht ausreichend. Der Staat ist eher noch gehalten, eine Vielfalt in den Bereichen der Kunst herzustellen, die gerade nicht wirtschaftlich erfolgreich sind.

Kunst ist kein Gegenstand, sondern ein Prozess, der nur nach ihren eigengesetzlichen Maßstäben zu erleben ist.<sup>1024</sup> Die mit Kunst verbundene Freiheitsausübung findet also nur in der individuellen Begegnung mit Kunst statt. Einen allgemeingültigen, objektiven Maßstab für Kunst kann es also nicht geben. Der Staat muss bei der Förderung nach künstlerischen Kriterien entscheiden. Eine andere Möglichkeit der Auswahl verbleibt ihm nicht.<sup>1025</sup> Bilden sich der Staat oder seine Institutionen jedoch ein eigenes, subjektives Urteil über Kunst, so erheben sie dieses Urteil über andere künstlerische Bewertungen.<sup>1026</sup> Auch ohne diese Intention wird eine solche Bewertung zur maßgebenden Ansicht über die Kunstgegenstände. Derartiges Verhalten wird ihm darum durch die Neutralitätsverpflichtung verwehrt.

Ebenso muss der Staat bei der Förderung von Kunst eine inhaltliche Entscheidung und Auswahl treffen können, wer wie gefördert wird. Er hat daher das Recht zur sachlichen Differenzierung.<sup>1027</sup> Dabei muss er aber die Autonomie und Eigengesetzlichkeit der Kunst achten<sup>1028</sup> und eine gleichberechtigte Chance auf Förderung bieten. Mit der Förderung dürfen auch keine politischen oder ideologischen Ziele des Staates verfolgt werden.<sup>1029</sup>

Der für den Staat einzige Weg, eine Auswahl in der Kunstförderung zu treffen, ist ein subjektives Urteil.<sup>1030</sup> Da er dieses aus seiner Neutralitätsverpflichtung heraus nicht treffen darf, bleibt ihm nur, sich das subjektive Urteil einer anderen, nicht zur Neutralität verpflichteten Person zu Eigen zu machen. Dies geschieht, indem er Vertreter des nichtstaatlichen Teils der Gesellschaft zu einem subjektiven Urteil aufruft und dieses Urteil

---

<sup>1022</sup> Huster, Kultur im Verfassungsstaat, 51 (59).

<sup>1023</sup> Vgl. auch Graul, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 80.

<sup>1024</sup> So auch Graul, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 69.

<sup>1025</sup> Graul, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 70.

<sup>1026</sup> Graul, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 72.

<sup>1027</sup> BVerfGE 36, 321 (332); Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 8, 40.

<sup>1028</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 40.

<sup>1029</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 40.

<sup>1030</sup> Graul, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 70.

seiner Auswahlentscheidung zugrunde legt.<sup>1031</sup> Das so erlangte künstlerische Werturteil verletzt die Neutralitätsverpflichtung nicht.

Umgesetzt wird diese Beurteilung daher zumeist in unabhängigen, fachlich besetzten Gremien oder in Selbstverwaltungseinheiten der Kunst.<sup>1032</sup> Durch die Selbstverwaltung können diese inhaltlichen Urteile unabhängig von staatlichen Ansichten getroffen werden. Zudem bindet diese Vorgehensweise auch gesellschaftliche Akteure mit Sachverstand ein, die eine Wertentscheidung besser fällen können als eine staatliche Verwaltungsbehörde.<sup>1033</sup> Wichtig ist dabei, dass die Bewertung namentlich von Individuen getroffen werden muss, die auch nach außen hin bekannt sind.<sup>1034</sup> Der Staat distanziiert sich damit von jedem Eindruck, er habe sich selbst ein subjektives Werturteil erlaubt.

Die gesellschaftlichen Vertreter übernehmen mithin Verantwortung für die inhaltliche Entscheidung.<sup>1035</sup> Der Staat hingegen sorgt für ein gerechtes Verfahren und Teilhabe an der Förderung. Diese Vorgehensweise ist nicht lediglich ein praktikabler Umgang, sondern, sofern es keinen anderen Weg gibt, die Autonomie der Kunst zu wahren, eine Verpflichtung, um die Neutralität einzuhalten.<sup>1036</sup> Durch die organisatorische Trennung<sup>1037</sup> der inhaltlichen Entscheidung über zu fördernde Kunst von der Förderung selbst identifiziert sich der Staat nicht mit einer Kunstrichtung oder einem Kunstwerk.<sup>1038</sup> Dadurch besteht nicht die Gefahr der Privilegierung einer Kunstrichtung. Für keinen Mitbewerber um die Förderung ist eine inhaltliche Festlegung des Staates auf einen bestimmten Kunstinhalt zu erkennen.

## bb) Rechtscharakter des Neutralitätsgebots

Zweck des Neutralitätsgebotes in der Kunst ist die Gewährleistung der Freiheitsausübung durch die Grundrechtsträger.<sup>1039</sup> Zwischen der Beeinflussung des Künstlers und des Werkes durch andere gesellschaftliche oder staatliche Kräfte kann unterschieden werden: der Künstler

---

<sup>1031</sup> *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 73 f.

<sup>1032</sup> *Steiner*, in: Handbuch des Staatsrechts, 701 Rn. 13; *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 42.

<sup>1033</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 42.

<sup>1034</sup> *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 73.

<sup>1035</sup> *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 73.

<sup>1036</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 42.

<sup>1037</sup> Zu den verschiedenen möglichen Organisationsformen siehe *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 74 ff.

<sup>1038</sup> Am Beispiel der Akademie der Künste in Berlin *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 75 f., 85 f.

<sup>1039</sup> *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 52; vgl. auch im internationalen Kontext *Sommerrmann*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 7 (29).

ist in der Schaffung des Werkes weitestgehend frei.<sup>1040</sup> Jedoch liegt es in der Natur der Kunst, dass sie den Vorlieben der Gesellschaft unterliegt und so größtmögliche Öffentlichkeit auch mit der Anpassung an bestimmte Vorstellungen einhergeht. Künstler sind also versucht, Kunst zu schaffen, für die es einen Markt gibt. Einfluss nimmt allerdings auch die diesem Phänomen entgegen gerichtete Förderungspolitik des Staates, die den Künstler ebenfalls dazu bringen kann, sein künstlerisches Wirken bestimmten Vorstellungen anzupassen oder auch Auftragskunst zu schaffen.

Auf der anderen Seite ist das Kunstwerk selbst insbesondere dann größeren Einflüssen ausgesetzt, wenn die enge Verbindung zum Künstler durch den Verkauf des Werkes oder spätestens durch dessen Tod entfällt. Es kann nicht nur durch verschiedene gesellschaftliche oder staatliche Kräfte in Dienst genommen werden, es ist sogar im schlimmsten Fall der Vernachlässigung oder Zerstörung preisgegeben, wenn das Eigentum an dem Kunstwerk erlangt wurde.<sup>1041</sup> Fraglich ist, inwieweit diesen zum Teil „natürlichen“, kunsteigenen Beeinflussungen oder auch Wechselwirkungen durch das Verhalten des Staates entgegen gewirkt werden muss.

Nach Betrachtung der vorangegangenen Einschränkungen des Neutralitätsgebots bleibt von einer „echten“ Neutralitätsverpflichtung allerdings nicht viel übrig.<sup>1042</sup> Ausgangspunkt war das Verbot der Staatskunst. Dieses verbietet eigene künstlerische Tätigkeit des Staates sowie die Indienstnahme der Kunst für staatliche Zwecke. Der Staat behält sich jedoch die Förderung von Kunst vor. Er möchte nicht nur zur Freiheitsverwirklichung der Künstler, sondern zur Regulation des Kunstmarktes die Vielfältigkeit der Kunst absichern.<sup>1043</sup> Dies geschieht nicht aus einer staatlichen Ideologie heraus, sondern als Selbstzweck der Kunst.<sup>1044</sup> In der konkreten Ausführung dieser Förderung achtet der Staat auf eine Distanzierung zur inhaltlichen Entscheidung, wendet aber durchaus inhaltliche Kriterien an. Eine Neutralitätsverpflichtung beinhaltet jedoch eine Zurückhaltungsverpflichtung auf die gesellschaftliche Grundrechtsausübung. Eine Zurückhaltung des Staates ist in Bezug auf die

---

<sup>1040</sup> Vgl. die Aufzählung von gesetzlichem Regelwerk, die dies unterstützt bei *Heckel*, Staat – Kirche - Kunst, 82, insbes. Fn. 272.

<sup>1041</sup> *Heckel*, Staat Kirche Kunst, 79 ff., insbesondere aus dem Blickwinkel des Denkmalschutzes.

<sup>1042</sup> So auch das Fazit zur Förderungspolitik von Kunst bei *Huster*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 51 (63); *Isak*, Das Selbstverständnis der Kirchen und Religionsgemeinschaften, 268 f. kommt zum gleichen Ergebnis. Eine inhaltsgebundene Unterscheidung nach Qualität der Kunst sieht er als verfassungsgemäß an.

<sup>1043</sup> *Huster*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 51 (63) spricht von einer „Korrektur der Ergebnisse des Freiheitsgebrauchs“.

<sup>1044</sup> *Huster*, die ethische Neutralität des Staates, 457 ff., 470 ff. folgert deshalb, dass die Kunstförderung und damit auch das Neutralitätsgebot nicht aus der Kunstfreiheit erwächst, sondern ihr entgegensteht. Dem kann aus hiesiger Sicht unter Rückgriff auf das Selbstbestimmungsrecht nicht zugestimmt werden.

Kunst allerdings nicht gegeben. Stattdessen beeinflusst er, ja verzerrt sogar die Konkurrenzsituation unter Künstlern erheblich, bis hin zu einer nicht wirtschaftsmarktkonformen, sondern ästhetischen Regulierung der Kunstausbübung.<sup>1045</sup>

Das Neutralitätsgebot des Staates verbietet es dem Grundrechtsträger der Kunstfreiheit nicht, sich mit einer bestimmten politischen Meinung oder Geisteshaltung zu identifizieren.<sup>1046</sup> Im Gegenteil gehört es zur Freiheitsausübung des Einzelnen, selbst zu bestimmen, ob und welche Geisteshaltung er auch mittels Kunst unterstützen möchte.<sup>1047</sup> Das Vorliegen einer Meinungsäußerung oder eines Religionsbezugs im Kunstwerk machen dieses nicht zu einer Meinungsäußerung, die unter dem Schutz des Art. 5 I 1 1. Alt. GG (und den Schranken des Art. 5 II GG) bzw. der Religionsausübungsfreiheit steht.<sup>1048</sup> Diese Freiheit gilt nicht nur für den Künstler, sondern auch für den Kunstmittler, der sich auf die Kunstfreiheit berufen kann. Es ist kein Grund ersichtlich, den sachlichen Schutzbereich des Kunstmittlers an dieser Stelle einzuschränken. So kann bspw. Kunst durch eine Ausstellung in einen bestimmten politischen Zusammenhang gestellt werden und der Veranstalter sich dabei (auch) auf die Kunstfreiheit berufen.<sup>1049</sup>

Dementsprechend kann auch ein Kulturinstitut sich mit der Kultur, der Meinung, der Geisteshaltung oder der Politik eines anderen Landes identifizieren, wenn es in Deutschland als juristische Person verfasst ist. Dies entspricht der staatlichen Aufgabe des Kulturinstituts. Es kann die Ansichten des ausländischen Staats als eigene präsentieren und hierfür werben. Die Bewerbung eines Staates ist dabei aber nichts anderes als Propaganda für den Staat.

Wie im religiösen Selbstbestimmungsrecht von Religionsgemeinschaften ist es also Vereinigungen als Träger der Kunstfreiheit erlaubt, selbst zu bestimmen, was der künstlerische Aspekt ihres Wirkens ist. Dieses ist sowohl Ausdruck der Freiheit künstlerischer Betätigung als auch gleichzeitig Ausdruck der freiheitsbestimmenden Zurückhaltungspflicht des Staates. Das Neutralitätsgebot ist also nicht auf den Grundrechtsträger zu übertragen. Diesem ist ausdrücklich auch eine Identifikation mit einem anderen Staat erlaubt.

---

<sup>1045</sup> So auch ausdrücklich *Heckel*, Staat – Kirche - Kunst, 100, der sagt, dass im Unterschied zur Regulierung des Meinungsmarktes keine Bereitstellung einer Organisationsform nötig ist, die eine gegenseitige Regulation durch Vielfalt ermöglicht, sondern ein bewahrender Schutz der Kunst nötig ist. Darum sei es ihm ausdrücklich geboten, selbst Entscheidungen über die Wertigkeit des Kunstwerks zu treffen. Neutralität beschränkt sich nach dieser Ansicht auf eine Gleichbehandlung verschiedener Kunstrichtungen und Offenheit im Sinne fehlender Vorverurteilungen; ebenso bewertet *Kilian*, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 111 (112 f.) den Inhalt des Neutralitätsgebots aus seiner Geschichte heraus nur zurückhaltend.

<sup>1046</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 GG Rn. 32 ff.; *Heckel*, Staat – Kirche - Kunst, 87 ff.

<sup>1047</sup> *Graul*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, 60.

<sup>1048</sup> *Heckel*, Staat – Kirche - Kunst, 88 f.

<sup>1049</sup> Vgl. *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 GG Rn. 32.

### c) Zusammenfassung

Kunstfreiheit liegt in einem ambivalenten Verhältnis zum Staat. Einerseits ist die Freiheitsausübung in hohem Maße geprägt von der Selbstbestimmung des Künstlers. Als Abwehrrecht bietet die Kunstfreiheit umfassenden Schutz vor der Einmischung des Staates, sowohl im engen künstlerischen Bereich, als auch im weiteren Bereich der Veröffentlichung des Werkes.

Auf der anderen Seite besitzt die Kunstfreiheit einen umfangreichen objektiv-rechtlichen Gehalt, der institutionell nicht abgesichert ist. Kunst wird vom Staat selektiv gefördert. Zwar ist die äußerste Grenze der Betätigung des Staates in der Schaffung eigener Kunst bzw. im Propagieren eines Kunstideals zu finden, doch sowohl staatliche Auftragskunst, als sind dem Staat auch die Auswahl der förderungswürdigen Kunst nach inhaltlichen Kriterien erlaubt. Dieser weite Spielraum lässt sich weder auf einen Aspekt des Schutzbereiches zurückführen, noch steht die Kunstfreiheit in einem engen Zusammenhang zu einem anderen staatlichen Prinzip, das eine funktionsgebundene Interpretation der Freiheit zwingend notwendig macht. Der Staat ersetzt schlichtweg die gesellschaftliche Bewertung der Kunst durch seine eigene, an ästhetische Kriterien gebundene Bewertung. Die Durchführung dieser Bewertung, äquivalent zur Durchsetzung der Enthaltung des Staates durch Selbstverwaltungskörperschaften in der Rundfunkfreiheit, ist lediglich formeller Natur. Eine Begründung für die fehlende gleichmäßige Förderung aller Kunstausbübung vermag die Selbstverwaltung nicht zu erbringen.

## 3. Wissenschaft und Forschung

### a) Grundrecht

Auch in der Wissenschaftsfreiheit wird bereits im Definitionsansatz deutlich, dass der Staat nicht die Inhalte, sondern die Methoden von Forschung als Merkmal für die Freiheitsausübung gelten lassen will: „Damit ist zugleich gesagt, daß Art. 5 Abs. 3 GG nicht eine bestimmte Auffassung von der Wissenschaft oder eine bestimmte Wissenschaftstheorie schützen will. Seine Freiheitsgarantie erstreckt sich vielmehr auf jede wissenschaftliche Tätigkeit, d. h. auf alles, was nach Inhalt und Form als ernsthafter planmäßiger Versuch zur

Ermittlung der Wahrheit anzusehen ist“.<sup>1050</sup>

Jedoch herrscht mittlerweile die Erkenntnis, dass auch Wissenschaft und Forschung keine einheitlichen Wahrheiten generieren. Forschung ist ein Prozess zum Teil gegenläufiger Methoden, von denen nicht gewiss ist, welche am Ende zu einer Wahrheit führt. Der Wettbewerb von Methoden macht die Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft aus.<sup>1051</sup> Deswegen sind auch die Auswahl des Forschungsgegenstandes und die Indienstnahme der Forschung durch bspw. politische oder wirtschaftliche Hintergründe in den Blick der Wissenschaftsfreiheiten geraten. Gibt es in diesem Feld einen Anspruch auf Neutralität?

Ein qualitativer Anspruch an Forschung ist die Neutralität oder besser die Unabhängigkeit der Forschung von methodisch fremden Interessen. Wissenschaftsfremd ist ein Vorgehen, das nicht methodisch, sondern auf ein bestimmtes Ergebnis hinarbeitet.<sup>1052</sup> Ergebnis meint hier nicht die Herstellung eines Produktes, das am Ende des Forschungsprozesses aus den Erkenntnissen gewonnen werden soll, sondern das Hinarbeiten auf eine bestimmte „Wahrheit“, die als Ergebnis der Forschungsarbeit stehen soll. Verboten ist also ein Vorgehen, das auf einen bereits vorher feststehenden Wahrheitsgehalt hinausläuft. Forschung, die in diesem Sinne ein bestimmtes Ergebnis erreichen soll, fällt bereits nicht in den Schutzbereich des Art. 5 III GG.<sup>1053</sup> Darum ist auch die Einmischung des Staates in die Forschung problematisch, wenn hiermit eine konkrete Zielstellung verbunden ist.<sup>1054</sup> Der Staat darf nicht „gute“ von „schlechter“ Forschung unterscheiden, doch kann er im Schutzbereich nach der Anwendung autonomer, systematischer Prüfungsmaßstäbe durch Wissenschaftler und Forscher differenzieren.<sup>1055</sup>

Die Definition der Wissenschaftlichkeit eines Werkes obliegt damit nicht allein dem Wissenschaftler. Für Gerichte ist die Wissenschaftlichkeit von Arbeiten auf der Basis von Gutachten im Gegensatz zum Kunstwerk in vollem Umfang überprüfbar.<sup>1056</sup> Eine Eigengesetzlichkeit der Wissenschaft wird dabei als Merkmal methodischen Vorgehens gerade vorausgesetzt, führt aber nicht zu einem Definitionsproblem der Wissenschaft. Auf diesem

---

<sup>1050</sup> BVerfGE 35, 79 (112).

<sup>1051</sup> *Erichsen*, NVwZ 1990, 8 (10).

<sup>1052</sup> BVerfGE 35, 79 (113); 47, 327 (467); 90, 1 (12); BVerfG, NVwZ 2005, 315: „Wissenschaft ist ein von Fremdbestimmung freier Bereich autonomer Verantwortung“. Die Unabhängigkeit der Wissenschaft ist also definitorischer Bestandteil derselben.

<sup>1053</sup> *Fehling*, in: Bonner Kommentar GG, 2004, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 65, 81; *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 96.

<sup>1054</sup> BVerfGE 35, 79 (112).

<sup>1055</sup> Vgl. BVerfGE 90, 1 (13), hier stellt das Bundesverfassungsgericht die Beurteilung über gute und schlechte Wissenschaft ihr selbst anheim. Aus dem Schutzbereich fällt das nichtwissenschaftliche Vorgehen nur dann heraus, wenn es systematisch nicht als Wissenschaft einzuordnen ist.

<sup>1056</sup> BVerfGE 90, 1 (12 f.).

Wege werden ideologische Werke aufgrund des Fokus auf das Ergebnis, nicht auf die Erkenntnismethode, aus dem Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit ausgeschlossen.<sup>1057</sup> Im Rahmen dieser Definition steht dem Grundrechtsträger jedoch ein autonome Gestaltung seiner Wissenschaftsfreiheit zu.<sup>1058</sup>

Konsequenter Weise wird das Ergebnis wissenschaftlicher Arbeit nicht aufgrund seines Wahrheitsgehalts geschützt, sondern aufgrund der methodischen Erlangung des Ergebnisses. Es besteht kein geschlossenes Wissenschaftssystem.<sup>1059</sup> Darum ist die Unabhängigkeit von Wissenschaft auch nur im Zusammenhang mit der Grundrechtsberechtigung der tätigen Wissenschaftler zu sehen, denen der Staat ein Umfeld zur freien Forschung schafft. Hingegen ist die Position eines Rezipienten von Wissenschaft nicht grundrechtlich abgesichert.<sup>1060</sup> Er hat keinen Anspruch auf Wahrheit, zutreffende Ergebnisse oder auf die Unabhängigkeit der wissenschaftlichen Forschung. Auch dann, wenn er die Ergebnisse selbst für seine eigene Forschung verwendet, gibt es keinen grundrechtlichen Anspruch auf die Ergebnisse anderer Wissenschaftler.

#### b) Objektiv-rechtliche Wirkung

Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit bedarf zum Schutze eines effektiven Freiheitsraumes der Gestaltung durch den Staat. Der Wert der Wissenschaft für die Gesellschaft wird nur dann geschützt, wenn er sich als Zweck in der Grundrechtsordnung wiederfindet, den es zu verwirklichen gilt.<sup>1061</sup> In ähnlicher Weise wie in der Rundfunkfreiheit wird daher auch ein „Funktionsgewährleistungsanspruch“ auf die finanzielle Ausstattung der Universitäten sowie der einzelnen Wissenschaftler gesehen.<sup>1062</sup>

Als Teil des Kulturstaates wird die Förderung der Grundrechtsausübung von Wissenschaftsfreiheit daher der Staatszielbestimmung zugerechnet.<sup>1063</sup> Es gibt in der Wissenschaft zu einem großen Teil einen institutionellen Einbau von Forschungseinrichtungen in staatlich organisierter Form. Dennoch geht eine institutionelle

---

<sup>1057</sup> BVerfGE 35, 79 (112).

<sup>1058</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 15.

<sup>1059</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 91.

<sup>1060</sup> Nicht einmal einen Anspruch auf die Veröffentlichung von Forschungsergebnissen gibt es, *Fehling*, in: Bonner Kommentar GG, 2004, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 65, 81.

<sup>1061</sup> *Erichsen*, NVwZ 1990, 8 (10), rekurrend auf BVerfGE 7, 198 (205); 35, 79 (114 f.); 43, 242 (267).

<sup>1062</sup> *Erichsen*, NVwZ 1990, 8 (15); *Oppermann*, Kulturverwaltungsrecht, 349.

<sup>1063</sup> Vgl. BVerfGE 35, 79 (114), vgl. aber auch 115, auf der das Bundesverfassungsgericht auch ausdrücklich subjektive Ansprüche aus der objektiven Dimension herleitet; *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 8.

Garantie der Wissenschaftsfreiheit allenfalls so weit, wie die Gewährleistung von Universitäten und deren Selbstverwaltung unabdingbar zur Grundrechtswahrnehmung ist.<sup>1064</sup>

Der Gesetzgeber besitzt jedoch hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung der Institution einen weiten Spielraum.<sup>1065</sup> Eine Bestandsgarantie für die vorgefundene Hochschullandschaft gibt es nicht.<sup>1066</sup>

Die Freiheitsausübung in der Universität stellt eine Privilegierung der dort tätigen Grundrechtsträger dar, vergleichbar mit Kooperationen im Religionsbereich. Die Verteilung wissenschaftlicher Förderung bedarf ebenfalls der grundrechtsdogmatischen Rechtfertigung.<sup>1067</sup>

#### aa) Regelungsziele

Die Förderung von Wissenschaft und Forschung beruht auf der objektiven Grundrechtsfunktion.<sup>1068</sup> Der Staat, der sich sowohl als freiheitsgewährender, als auch als freiheitsgewährleistender Staat versteht, muss die Funktion der Wissenschaft in der Gesellschaft anerkennen und fördern. Das Bundesverfassungsgericht sieht diese Funktion sowohl in der individuellen Selbstverwirklichung als auch in der Wirkung für die Gesellschaft als Ganzes.<sup>1069</sup> Der gesamtgesellschaftliche Zweck der Wissenschaft und Forschung kann auch in Wohlstandsvermehrung gesehen werden.<sup>1070</sup> Eine Freiheitswahrnehmung im Bereich der Wissenschaft ist nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts nicht ohne eine organisatorische Unterstützung und Gestaltung durch den Staat möglich. Diese wiederum erfordert – wie in allen Bereichen der Leistungsverwaltung eine konsequente Umsetzung des Rechts auf Teilhabe.<sup>1071</sup> Sowohl der Anspruch auf die Organisation, als auch der Anspruch auf

---

<sup>1064</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 3 f.; BVerfG, NVwZ 2005, 315 (316); vgl. aber BVerfGE 15, 256 (264); 35, 79 (116).

<sup>1065</sup> BVerfGE 35, 79 (115); *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 134.

<sup>1066</sup> BVerfGE 35, 79 (115 f.); *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 134; *Ericksen*, NVwZ 1990, 8 (9).

<sup>1067</sup> *Ericksen*, NVwZ 1990, 8 (17); In gleicher Weise müssen nicht nur die Verteilung von Geldern nach den Exzellenzinitiativen, sondern bspw. auch die Begabtenförderung der Länder in wissenschaftlichen Bereichen gerechtfertigt werden. Hier wählt der Staat ebenfalls anhand von subjektiven Kriterien die förderungsfähigen Forschungs- und Wissenschaftsbereiche aus.

<sup>1068</sup> BVerfGE 35, 79 (113); 93, 85 (95).

<sup>1069</sup> BVerfGE 35, 79 (113) spricht von der „Schlüsselfunktion“ der Wissenschaft in der Gesellschaft.

<sup>1070</sup> *Sommerrmann*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 7 (20, 24 f.); vgl. auch *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 99, der die Bedeutung der Wissenschaft für die Wirtschaft erkennt, aber eine derlei Zwecken enthobene Vorgehensweise für die Basis wissenschaftlicher Tätigkeit hält.

<sup>1071</sup> Beide Postulate finden sich in BVerfGE 35, 79 (113 f.) Das Bundesverfassungsgericht spricht hier ausdrücklich von einer ansonsten „ausgehöhlten Freiheitsgarantie“; BVerfGE 88, 129 (136 f.).

Teilhabe sind daher grundrechtlich abgesichert.<sup>1072</sup>

Die Ausgestaltung der Organisation obliegt dem Gesetzgeber innerhalb der freiheitssichernden Funktion. Das heißt, die Ausgestaltung kann im Einzelnen sehr unterschiedlich erfolgen, wenn nur gewährleistet ist, dass Forschung und Wissenschaft frei, also unabhängig von zielgerichteten Einflüssen sind.<sup>1073</sup> Wissenschaftsfreiheit versteht sich insofern als Ziel des Staates, eine unabhängige Forschung zu ermöglichen.<sup>1074</sup> Die Unabhängigkeit der Forschung fällt also selbst in den Schutzbereich und ist Grund und Zweck des Grundrechtsschutzes.

Anders als in den anderen Grundrechten des Art. 5 GG ist hier die Neutralität, verstanden als Unabhängigkeit, bereits Schutzobjekt des Grundrechtes selbst.<sup>1075</sup> Neutralität ist gerade nicht lediglich eine Handlungsanweisung an den Staat, keine Partikularinteressen zu privilegieren, wenn er die Grundrechtsausübung fördert.<sup>1076</sup> Die Förderung selbst ist notwendig und damit auch vom Grundrechtsanspruch umfasst, um eine Wissenschaftsfreiheit so zu gewähren, wie sie der Staat schützen will. Gegen sich selbst, wie auch gegen andere Einflüsse gerichtet, muss der Staat die Organisation der Wissenschaft gestalten.<sup>1077</sup> Er ist also verpflichtet, wissenschaftliche Unabhängigkeit herzustellen.

#### (1) Unabhängigkeit der Wissenschaft von staatlichen Einflüssen

Der Staat darf nicht ohne weiteres in die Inhalte von Forschung eingreifen. Dies bewirkt die Selbstverwaltungsstruktur der Hochschulen, in deren Rahmen die staatliche Förderung jener stattfindet. Bezogen auf die Grundausrüstung der Wissenschaftler wird deren Unabhängigkeit durch die Selbstverwaltungsstrukturen gewahrt.<sup>1078</sup> Darüber hinaus gehende Finanzierungsmöglichkeiten betreffen indes nicht die Unabhängigkeit der Forscher, auch wenn sie gegebenenfalls inhaltliche Bedingungen formulieren.

---

<sup>1072</sup> BVerfGE 35, 79 (115); BVerfG, NVwZ 2005, 315 (316); a.A. *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 6, allerdings lediglich mit Nachweisen zur Kunstfreiheit; vgl. auch *Erichsen*, NVwZ 1990, 8 (10), der von einer effektiven Sicherung der Freiheitsräume einer Grundrechtsgewährleistung spricht.

<sup>1073</sup> BVerfGE 35, 79 (116, 119); 93, 85 (95).

<sup>1074</sup> „Frei von gesellschaftlichen Nützlichkeitsbewertungen und politischen Zweckmäßigkeitseinstellungen“: BVerfGE 47, 327 (370); BVerfG, NVwZ 2005, 315 (317).

<sup>1075</sup> *Schenke*, NVwZ 2005, 1000 (1002) spricht von der „Zweckfreiheit“ der Wissenschaft, die wohl mit „Unabhängigkeit von Zwecken“ noch besser beschrieben ist. Der Forscher kann, muss aber nicht konkrete Zwecke mit seiner Forschung verfolgen.

<sup>1076</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 91.

<sup>1077</sup> BVerfGE 35, 79 (116, 122 f.); *Erichsen*, NVwZ 1990, 8 (12).

<sup>1078</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 194; *Erichsen*, NVwZ 1990, 8 (13, 16).

Der organisatorische Rahmen der Hochschulen als Selbstverwaltungskörperschaften ist dabei mehr als nur eine Sicherstellung von Nichtidentifikation des Staates mit einzelnen wissenschaftlichen Interessen. Durch die Selbstverwaltung wird eine eigenständige Regulation der Träger der Wissenschaftsfreiheit untereinander ermöglicht.<sup>1079</sup> Im Gegensatz zur Kunstförderung geht es hierbei nicht lediglich um eine Distanzierung des Staates von der inhaltlich getroffenen Entscheidung, sondern um tatsächliche Enthaltung des Staates. Dieser überlässt die wesentlichen Fragen der Verteilung und Systematisierung den Grundrechtsträgern selbst, die auch Empfänger der staatlichen Förderung sind.<sup>1080</sup> In der Kunstfreiheit wird hingegen der zu fördernde Künstler von außen betrachtet und bewertet. Die Selbstverwaltungsorganisation des beurteilenden Gremiums schließt die zu fördernden Künstler nicht mit ein.

Zugleich wird durch die Selbstverwaltung unter Bereitstellung der Förderungsgelder eine Unabhängigkeit auch von anderen gesellschaftlichen Forderungen an die Wissenschaft gewährt.<sup>1081</sup> Die Ausübung von Forschung ist nicht abhängig von finanziellen Zuwendungen aus anderen gesellschaftlichen Kreisen. Hierin liegt die autonome Selbstverantwortlichkeit der Wissenschaft, die nur durch staatliche Zuwendung erst möglich gemacht wird.<sup>1082</sup> Ohne die Bereitstellung finanzieller Mittel für die Hochschulen ist die Gewährleistung unabhängiger Forschung unmöglich. Insbesondere in Forschungsbereichen, die auf teure Geräte zur experimentellen Überprüfung von Thesen angewiesen sind, kann wissenschaftliche Methodik nicht ohne finanzielle Unterstützung stattfinden.<sup>1083</sup>

Die darüber hinausgehende Forschungsförderung wird auch nach inhaltlichen, also wissenschaftlichen, Kriterien vergeben.<sup>1084</sup> Ähnlich wie in der Kunstförderung ist der Staat aus seinem politischen Kulturstaatsauftrag heraus befugt, inhaltliche Unterscheidungen zwischen zu fördernder und nicht zu fördernder Wissenschaft zu treffen.<sup>1085</sup> Dazu gehören die durch staatliche oder nichtstaatliche Fördermittel festgesetzten Forschungsschwerpunkte. Hingegen fallen die durch die Universitäten selbst gesetzten Forschungsschwerpunkte, wie auch die Festlegung der Studiengänge (und damit der Forschungsbereiche) in den Bereich der

---

<sup>1079</sup> BVerfGE 35, 79 (107 f., 124); 47, 327 (363 f.); 95, 193, (209 f.); *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 81, 142 f.; vgl. *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 82; dazu auch *Groß*, DVBl 2006, 721 (723 f.).

<sup>1080</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 194.

<sup>1081</sup> BVerfGE 35, 79 (115 sieht sie deshalb als Teil des Schutzbereiches der Wissenschaftsfreiheit an).

<sup>1082</sup> *Kempen*, in: BeckOK GG, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 191.

<sup>1083</sup> BVerfGE 35, 79 (114); *Kempen*, in: BeckOK GG, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 195.1.

<sup>1084</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 194; BVerfG NVwZ 2005, 315, 317.

<sup>1085</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 118.

Selbstverwaltung der Universität.<sup>1086</sup>

Im Unterschied zur bundesstaatlichen Förderung beruht also jede Entscheidung der Hochschule auf ihrer Selbstverwaltungsfunktion, die sie in ihrer Doppelrolle<sup>1087</sup> als gegenüber dem Staat berechtigter Grundrechtsträger und als gegenüber dem Wissenschaftler als Grundrechtsverpflichteter ausfüllt. Andere Formen der Wissenschaftsförderung sind berechtigt, inhaltliche Unterscheidungen zu treffen. Umstritten sind jedoch wettbewerbsartig vergebene Fördermittel, zwar nicht vor dem Hintergrund von genügender Ausstattung,<sup>1088</sup> sondern vielmehr vor dem Hintergrund neutralen Handelns. Forschungsvorhaben werden auch hier aufgrund ihrer inhaltlichen Zielstellung privilegiert.

(2) Unabhängigkeit der Wissenschaft von gesellschaftlichen Einflüssen

Wissenschaft funktioniert anders als Wirtschaft.<sup>1089</sup> Dennoch sind beide Bereiche aneinander gekoppelt. Wissenschaft soll auf lange Sicht zur Wohlfahrtsförderung beitragen. Die Wirtschaft kann Wissenschaft finanzieren. Ein direkter Zusammenhang zwischen Ökonomie und Bildung wurde auch insbesondere im Rahmen Europas erkannt.<sup>1090</sup> Fraglich ist aber, ob der zunehmende Wirtschaftseinfluss auf die Wissenschaft eine freie Grundrechtsausübung, wie sie durch Art. 5 III GG vorgesehen ist, weiterhin ermöglicht.

Als Vergleichsbeispiel mag ein ähnlich gelagertes aktuelles Thema dienen: In letzter Zeit wurden vermehrt gesellschaftliche Stimmen laut, die eine Finanzierung von Forschung durch das Militär und rüstungsnahe Einrichtungen kritisierten.<sup>1091</sup> Empörung rief hier eine Abhängigkeit der Forschung von Rüstungsindustrie oder von ausländischem Militär, bspw. dem amerikanischen Verteidigungsministerium, hervor.<sup>1092</sup> Diese Stimmen wurden sogleich

---

<sup>1086</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 118.

<sup>1087</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 136; „Zwitterstellung“: Erichsen, NVwZ 1990, 8 (9).

<sup>1088</sup> Kempen, in: BeckOK GG, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 186.1; Siewke, DÖV 2009, 946; und stärker noch ders., DÖV 2011, 435. Die wettbewerbsartig vergebenen Fördermittel sind zumeist über die Grundausrüstung hinausgehende Drittmittel, die ein weitergehendes Forschen erlauben, nicht jedoch an die Grundausrüstung wissenschaftlichen Forschens anknüpfen.

<sup>1089</sup> Schenke, NVwZ 2005, 1000 (1001 f.).

<sup>1090</sup> Sommermann, in: Kultur im Verfassungsstaat, 7 (27).

<sup>1091</sup> Die Ursprünge liegen bereits früher, vgl. *Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Karin Binder, Cornelia Hirsch, Volker Schneider (Saarbrücken) und der Fraktion DIE LINKE die kleine Anfrage der Linken, BT-Drucksache 16/13773 von 2009, zur Fusion des Forschungszentrums Karlsruhe (FZK) und der Universität Karlsruhe zum Karlsruher Institut für Technologie (KIT), im Internet verfügbar unter <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/137/1613773.pdf>, zuletzt besucht am 22.05.2014.

<sup>1092</sup> Der Bericht des NDR gemeinsam mit der Süddeutschen Zeitung erschien im Herbst 2013 und deckte mehrere Zusammenhänge zwischen deutschen Hochschulen und dem amerikanischen Außenministerium auf,

von der Politik aufgegriffen und teilweise mit, teilweise ohne landesrechtliche Regelung durch Universitäten in sogenannte Zivilklauseln umgesetzt.<sup>1093</sup>

Eine exemplarische Regelung der Universität Kassel lautet: „Forschung und Entwicklung, Lehre und Studium an der Universität Kassel sind ausschließlich friedlichen Zielen verpflichtet und sollen zivile Zwecke erfüllen; die Forschung, insbesondere die Entwicklung und Optimierung technischer Systeme, sowie Studium und Lehre sind auf eine zivile Verwendung ausgerichtet.“<sup>1094</sup> Diese Regelung ergänzt die landesrechtliche Regelung aus dem Hessischen Hochschulgesetz. § 1 III HHG lautet: „Alle an Forschung und Lehre beteiligten Mitglieder und Angehörigen [sic] der Hochschulen haben die gesellschaftlichen Folgen wissenschaftlicher Erkenntnis mitzubedenken. Werden ihnen Ergebnisse der Forschung, vor allem in ihrem Fachgebiet, bekannt, die bei verantwortungsloser Verwendung erhebliche Gefahr für die Gesundheit, das Leben oder das friedliche Zusammenleben der Menschen herbeiführen können, sollen sie den zuständigen Fachbereichsrat oder ein zentrales Organ der Hochschule davon unterrichten.“

Ähnlich lautende Zivilklauseln jüngerer Datums besitzen bspw. bereits die Universitäten von Emden<sup>1095</sup> und Freiburg<sup>1096</sup>. Schon seit mehreren Jahrzehnten forschen Universitäten wie die von Bremen, Berlin oder Kassel unter einer Zivilklausel.<sup>1097</sup> Teilweise wird der unmittelbare Zusammenhang zwischen Forschungsfinanzierung und Verwendbarkeit der Forschung reguliert.<sup>1098</sup> Dann sind Zuwendungen für rüstungsrelevante Forschung unter Möglichkeit des Gegenbeweises ausgeschlossen. Wie genau jedoch dieser Zusammenhang zwischen der Herkunft des Geldes und den Inhalten der Forschung nachgewiesen werden soll, bleibt offen. Überlegungen hinsichtlich der Einführung einer solchen Klausel bestehen in Niedersachsen, Baden-Württemberg und Hamburg.<sup>1099</sup> Offen gegen eine Zivilklausel hat sich bisher keine Universität ausgesprochen, doch zeigen sich einige Wissenschaftler besorgt über eine Einschränkung ihrer Forschungsfreiheit.<sup>1100</sup>

Eine landesrechtliche Regelung ist als Gesetzesgrundlage für die Einschränkung der

---

*Norddeutscher Rundfunk*, Geheimer Krieg. Darin kamen auch Universitäten vor, die bereits eine Zivilklausel besitzen, wie bspw. die Universität Bremen.

<sup>1093</sup> Vgl. auch Bericht des Stern vom 03.07.2013: *Regnery*, Studenten wollen keine Kriegsforschung.

<sup>1094</sup> Vgl. *Universität Kassel*, Senat der Universität Kassel verankert „Zivilklausel“ in Teilgrundordnung.

<sup>1095</sup> Vgl. *Niedersächsischer Landtag*, Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort, 3.

<sup>1096</sup> *Universität Freiburg*, Senat beschließt Zivilklausel.

<sup>1097</sup> Vgl. *Initiative Hochschulen für den Frieden – Ja zur Zivilklausel*, Liste aktueller Zivilklauseln sortiert nach dem Datum ihre Bestehens, viele Zivilklauseln ergingen in Form von Senatsbeschlüssen der Universitäten.

<sup>1098</sup> Vgl. bspw. *Hochschule Bremen*, Zivilklausel der Hochschule Bremen.

<sup>1099</sup> *Meyer/Schmidt-Mattern/Strunz*, Warum Pentagon und Verteidigungsministerium deutsche Unis bezahlen.

<sup>1100</sup> *Meyer/Schmidt-Mattern/Strunz*, Warum Pentagon und Verteidigungsministerium deutsche Unis bezahlen, vgl. jedoch auch *Deutscher Hochschulverband*, Pressemitteilung, Zivilklauseln sind verfassungswidrig.

Wissenschaftsfreiheit der an den Hochschulen tätigen Wissenschaftler in den angestrebten Verwendungszwecken ihrer Forschung unabdingbar. Ohne gesetzliche Regelung dürfen die Hochschulen nicht tätig werden. Die Wissenschaftsfreiheit steht lediglich unter einem Verfassungsvorbehalt. Daher muss diese gesetzliche Regelung auch einen Zweck verfolgen, der verfassungsrechtlich verankert ist. Eine ausdrückliche Beschränkung, nur Forschungsgelder bestimmten Hintergrunds anzunehmen, sowie die Forschung nicht auf bestimmte Zwecke ausrichten zu können, muss sich auf Verfassungsrechtsgüter stützen. Eine Regelung hingegen, die allgemein auf die Verantwortlichkeit von Wissenschaft und auf deren Nachhaltigkeit verweist, hat keine Verbotswirkung und schränkt die Wissenschaftsfreiheit nicht ein.<sup>1101</sup> Gleichzeitig ist jedoch auch die Verbindlichkeit einer solchen Norm eingeschränkt.

Noch nicht angesprochen sind hierbei die Probleme einer genauen Zweckbestimmung, da Forschung, insbesondere Grundlagenforschung, gerade auch mehrere Verwendungszwecke haben kann.<sup>1102</sup> Viele Forschungsvorhaben haben sich auch erst im Nachhinein als für Militär und Rüstung verwendbar herausgestellt. Umgekehrt hat ausdrückliche Militärforschung auch zivile Einrichtungen und Erfindungen, wie bspw. das mittlerweile ungenutzte Internet und die Halbleitertechnologie hervorgebracht.<sup>1103</sup>

Die Frage bezieht sich jedoch nicht nur darauf, ob militärische Forschung an sich illegitim ist. Vielmehr ist fraglich, ob die Abhängigkeit von Forschungsgeldern von militärischen Einrichtungen dem methodischen Ansatz der Wissenschaftsfreiheit widerspricht. Grundsätzlich fällt auch ergebnisorientiertes Forschen in den Schutzbereich.<sup>1104</sup> Die Entwicklung eines bestimmten Produkts, ob nun militärisch einsetzbar oder nicht, wird

---

<sup>1101</sup> Vgl. zum Beispiel die Präambel der Grundordnung der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel: „Damit verfolgt sie als Landesuniversität in der Gegenwart Ziele, die mit Gründung im Jahre 1665 durch Herzog Christian Albrecht von Schleswig und Holstein zu Gottorf angelegt waren. Die Christian-Albrechts-Universität und ihre Mitglieder wissen sich dem Wahlspruch ihres Gründers ‚Pax optima rerum‘ – Friede ist das höchste Gut – bleibend verpflichtet.“ Oder den Senatsbeschluss der Uni Göttingen: „Die Universität bekennt sich zum Frieden und zur Gerechtigkeit in der Welt. Die Universität und die in ihr tätigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sind bestrebt, durch Forschung und Lehre dem Frieden der Welt zu dienen. Sie sind bei ihrem Handeln in Verantwortung für die Gesellschaft den der Wissenschaft immanenten ethischen Grundsätzen verpflichtet.“

<sup>1102</sup> Sog. „Dual-Use“-Problematik, vgl. *Meyer/Schmidt-Mattern/Strunz*, Warum Pentagon und Verteidigungsministerium deutsche Unis bezahlen.

<sup>1103</sup> Das amerikanische Verteidigungsministerium hatte eine Vernetzung von Forschungseinrichtungen zu eigenen Zwecken eingesetzt, daraus hat sich später das Internet entwickelt. Die Halbleitertechnik ist heutzutage unentbehrlich für Computertechnologie. Aus chemischen Komponenten werden Bauteile mit elektrotechnischer Funktion gefertigt. Diese Erfindung stammt aus der Militärforschung im kalten Krieg, als effizienterer Ersatz für Röhrenverstärker in Elektronik für Anwendungen wie Funk und Radar gesucht wurden.

<sup>1104</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 98; *Schenke*, NVwZ 2005, 1000 (1002); *Mallmann/Strauch*, Verfassungsgarantie der freien Wissenschaft, 7 f.

ebenfalls mit methodischem Vorgehen umgesetzt. Hier ist nur der Zweck der Forschung vorgegeben, nicht aber das zu erreichende Ergebnis selbst. Die Grenze ist dort erreicht, wo Forschung ein bestimmtes Ziel als Wahrheit oder Erkenntnis herbeiführt, das ab ovo bereits bestand.<sup>1105</sup> Wenn bei einer auf Erkenntnis ausgelegten Forschungsarbeit das erwünschte Ergebnis bereits im Vorhinein feststeht, handelt es sich gerade nicht mehr um methodisches Forschen.<sup>1106</sup> Dieses Vorgehen fällt aufgrund der Definition von Wissenschaft aus dem Schutzbereich des Art. 5 III GG heraus. In wissenschaftlicher Vorgehensweise geht die Methode des Erkenntnisgewinns stets vor dem Ergebnis.

Derart konkretisiert stellen sich der Erhalt von zusätzlichen Forschungsgeldern sowie die Wahl eines Forschungsgebietes, das politisch verantwortet werden muss, nicht als Beeinträchtigung der Unabhängigkeit von Wissenschaft dar.<sup>1107</sup> Solange für den Hochschullehrer überhaupt Forschung nach eigenen Methoden zu Erlangung selbstgewählter Ziele möglich ist, bleibt seine wissenschaftliche Unabhängigkeit gewahrt.<sup>1108</sup> Die Wissenschaft wird noch immer methodisch verwirklicht, ohne dass ihre Ergebnisse bereits im Vorhinein feststehen. Die Ausrichtung der Forschung auf die Entwicklung bestimmter Produkte o.Ä. ist hingegen unbestritten zulässig. Dies gilt auch, wenn die Produkte der Militärtechnik dienen sollen. Der Staat ist keinesfalls verpflichtet, den Wissenschaftler durch eine Zivilklausel vor diesen Einflüssen zu bewahren.

Fraglich ist allenfalls, ob er hierzu berechtigt sein könnte. Dieses Problem illustriert die Neutralitätspflicht des Staates in der Forschung. Sowohl der Forschende selbst, also auch die ihn beschäftigende Universität sind hinsichtlich Art. 5 III GG grundrechtsberechtigt gegenüber dem Staat. Gleichzeitig hat der Wissenschaftler auch das Recht, Beeinflussungen seiner Wissenschaftsfreiheit seitens der Universität abzuwehren. Mit Neutralität ist dieser Zusammenhang jedoch missverständlich beschrieben. Indem die methodische

---

<sup>1105</sup>So auch *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 98.

<sup>1106</sup>Zum Beispiel eine Studie über die Unbedenklichkeit von Zigaretten, finanziert durch die Tabakindustrie oder eine politisch-gesellschaftliche Studie in der Sinologie, durchgeführt von dem staatsabhängigen Konfuzius-Institut oder echte Beispiele: die Kooperationsverträge der Universität Bremen mit der Arbeiterkammer bzw. der Universität Oldenburgs mit dem DGB sowie der Universität Bochum mit der IG Metall, vgl. *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 97, Fn. 36 f., Rn. 99 f., der betont, dass die Bindung der Wissenschaft an Verantwortung ein gesellschaftlicher Einfluss außerhalb wissenschaftlicher Betrachtungen ist und damit tatbestandlich nicht unter den Wissenschaftsbegriff fällt. In der Konsequenz lehnt *Scholz* diese Einschränkungen deutlich ab.

<sup>1107</sup>Anders und grundsätzlich kritisch zu Drittmitteln *Schenke*, NVwZ 2005, 1000 (1002 f.). Seiner Meinung nach bestehen hierdurch grundsätzlich Probleme für die Unabhängigkeit von Wissenschaft; ebenso: BVerfG, NVwZ 2005, 315 (317).

<sup>1108</sup>Die sog. „Grundausstattung“ muss gewährt werden, BVerfGE 35, 79 (113 f.); *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 177; vgl. auch BVerfG, NVwZ 2005, 315 (316).

Vorgehensweise frei von Forschungszwecken Teil des grundrechtlichen Tatbestandes ist, handelt es sich hierbei lediglich um eine abwehrrechtliche Grundrechtskonstellation. Der Staat darf keine Forschungsinhalte vorgeben oder verbieten. Hierzu gehört insbesondere auch eine Einschränkung, bestimmte Finanzierungen anzunehmen, solange sie eigenverantwortlich durch den Wissenschaftler geschieht.

Diese Verhaltenspflicht entsteht also nicht durch ein weitergehendes Prinzip, sondern gehört zum Kernbestand der Grundrechtsverpflichtung des Staates. Als Teil des Abwehrrechts kann eine Einflussnahme auch dann zurückgewiesen werden, wenn diese der Unabhängigkeit des Grundrechtsträgers von anderen gesellschaftlichen Einflüssen dienen soll.<sup>1109</sup> Wie bereits festgestellt, ist der einzelne Grundrechtsträger berechtigt, sich selbst bei seiner Grundrechtsausübung in Abhängigkeit zu begeben. Es fällt in den Schutzbereich des Grundrechts, sich selbst mit einem Gesellschaftsteil zu identifizieren.<sup>1110</sup> Das Recht auf selbstbestimmte Grundrechtsausübung steht also noch vor dem Schutzpflichteingriff des Staates. Der Staat darf nicht vor Grundrechtsbeschränkungen schützen, die der Grundrechtsträger selbst für sich wählt. Hier liegt ebenfalls eine Frage des Selbstbestimmungsrechtes vor, dessen Grenzen in Bezug auf die Religionsfreiheit bereits aufgezeigt wurden.<sup>1111</sup>

Ob die organisatorische Struktur die Grundrechtsausübung gefährdet, ist nach einer Gesamtbetrachtung des gegenseitigen Kontrollgefüges zu beurteilen.<sup>1112</sup> Nicht jede Einflussnahme verbietet es dem Wissenschaftler, unabhängig tätig zu werden. Unabdingbar ist, dass dem Wissenschaftler ein Bereich autonomer Gestaltung seiner Forschung verbleibt. Hingegen ist das Binden von zusätzlichen Mitteln an bspw. bestimmte Forschungsinhalte keine Abhängigkeit des Wissenschaftlers.

So ist auch die Finanzierung von Forschung durch Dritte, auch wenn diese in einem anderen Staat bestehen, allenfalls eine zusätzliche, zweckgebundene Finanzierung von Forschung. Es ist jedoch keine Abhängigkeit der Forschung von diesen Geldern gegeben. Vielmehr handelt es sich hierbei um selbstgewählte Identifikation eines Wissenschaftlers mit bestimmten Zwecken seiner Forschung. Die freie Wahl derer fällt in seine Grundrechtsausübung und darf

---

<sup>1109</sup> Vgl. BVerfGE 35, 79 (112); *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn.115.

<sup>1110</sup> Sog. „engagierte Wissenschaft“: *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 98; vgl. auch in der Kunstfreiheit die Frage der „engagierten Kunst“, oben B. II. 2. d) cc) (1) (d) Rechtscharakter des Neutralitätsgebots, S. 181.

<sup>1111</sup> Vgl. oben Selbstbestimmung gegenüber dem deutschen und gegenüber einem ausländischen Staat, B. III. 1. Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaften, S. 75.

<sup>1112</sup> BVerfGE 35, 79 (123); BVerfG, NVwZ 2005, 315 (316).

nicht durch den Staat beschränkt werden, auch nicht in Form von Verpflichtungen zur rein zivilen Nutzbarkeit seiner Forschung.

Als Konsequenz gehen einige Hochschulen einen Mittelweg, um die Verantwortlichkeit der Wissenschaftler zu stärken und zu fordern: es wird keine Einschränkung der Wissenschaftsfreiheit festgeschrieben, sondern eine Offenlegungspflicht für Finanzierungen von Drittmittelprojekten.<sup>1113</sup> Auf diesem Weg muss der einzelne Wissenschaftler sich nicht rechtlich für die Herkunft seiner Gelder oder seinen Forschungsgegenstand verantworten, sondern gesellschaftlich. Die umfassende Verwendung von Forschungsergebnissen kann sich noch lange Zeit später entwickeln.

#### bb) Rechtscharakter des Neutralitätsgebots

In der Wissenschaftsfreiheit gibt es keine mit derjenigen der Religionsfreiheit oder der Medien- bzw. Kulturfreiheiten vergleichbare Neutralitätsverpflichtung. Es existiert keine allumfassende Zurückhaltungsverpflichtung des Staates gegenüber jeder Ausübung von Wissenschaft. Im Gegenteil fördert und strukturiert er die Wahrnehmung der Wissenschaftsfreiheit in erheblicher Weise. Die Besonderheit dieses Grundrechts liegt darin, dass die Organisation der Wissenschaftsfreiheit selbst Kernbestandteil des Schutzguts der Wissenschaft ist.<sup>1114</sup> Dem Staat obliegt die Aufgabe, unabhängige Forschung sicherzustellen.

Damit bleibt zwar die Handlungsanweisung des Staates als Nichtidentifikation mit Partikularinteressen bestehen, doch verleiht die Förderungspflicht dem Grundrecht eine andere Dimension. Ohne Beeinträchtigung anderer, nicht durch den Staat organisierter Grundrechtsausübung muss der Staat flächendeckend eine Forschung ohne finanzielle Abhängigkeiten zu anderen Bereichen der Gesellschaft sicherstellen. Objektive und abwehrrechtliche Funktion sind in diesem Grundrecht gleichermaßen ausgeprägt.

Dieses grundrechtliche Schutzziel ist nicht als „Herstellung von Neutralität“<sup>1115</sup> zu bezeichnen, sondern als Herstellung von Unabhängigkeit. Mit einer Neutralitätsverpflichtung hat dies lediglich die beschriebene Nichtidentifikation gleich. Der Staat legt sich keine Zurückhaltungsverpflichtung auf, sondern gibt ein Regelungsziel an, das je nach Lage sowohl Tätigwerden, als auch Unterlassen erfordert.

Da die Herstellung der Unabhängigkeit von Forschung aus dem Grundrecht selbst resultiert,

---

<sup>1113</sup> So zum Beispiel die Länder Hamburg und Nordrhein-Westfalen, vgl. *Meyer/Schmidt-Mattern/Strunz*, Warum Pentagon und Verteidigungsministerium deutsche Unis bezahlen.

<sup>1114</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 116.

<sup>1115</sup> Vgl. *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 81 ff.

muss lediglich die Teilhabedimension des Grundrechts begründet werden. Diese kann nicht aus der Freiheitsdimension der Wissenschaft selbst abgeleitet werden. Hinzu kommt die sozialstaatliche Verpflichtung des Staates aus Art. 20 I, 28 I GG.<sup>1116</sup> Vereinnahmt der Staat diese Wissenschaftsfreiheit, um mittels ihr unabhängige Wissenschaft herzustellen, so stellt er sie faktisch in ein staatliches Monopol.<sup>1117</sup> Zu dessen sozialem Ausgleich ist er allein aus dem Freiheitsrecht nicht verpflichtet. Dies folgt zumindest aus der institutionellen Ausgestaltung des Hochschulbereichs.<sup>1118</sup>

#### c) Zusammenfassung

Das Grundrecht der Wissenschaftsfreiheit trägt als einziges Grundrecht die Anforderung an den Staat durch die Neutralitätsverpflichtung bereits im Schutzbereich. Geschützt ist nur methodisches Arbeiten. Das bedeutet, dass Untersuchungen, die nicht ergebnisoffen vorgenommen werden, nicht in den Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit fallen. Wissenschaftliches Vorgehen erfordert unabhängiges Vorgehen. Das Neutralitätsgebot ist damit auf alle Einflüsse anwendbar, die die wissenschaftliche Arbeit in Abhängigkeit zum deutschen Staat, zu einem anderen Staat oder zu einem gesellschaftlichen Einfluss bringen.

#### 4. Wesensmäßige Anwendbarkeit nach Art. 19 III GG

Die als private juristische Person im Inland organisierte Vereinigung hat die Grundrechtsberechtigung inne, wenn die Grundrechte dem Wesen nach auf sie anwendbar sind. In diesem Sinne prüft das Bundesverfassungsgericht zusätzlich zur Konstituierung als inländische juristische Person die Zurückführbarkeit der Vereinigung auf individuellen Grundrechtsschutz der dahinter stehenden natürlichen Personen.<sup>1119</sup> Die Erweiterung des Grundrechtsschutzes auf juristische Personen dient dazu, den Freiheitsraum der in ihr vereinten natürlichen Personen zu vergrößern.<sup>1120</sup> Die wesensmäßige Anwendbarkeit setzt dann zusätzlich voraus, dass das Neutralitätsgebot die Anwendbarkeit der Grundrechte nicht verbietet. Zunächst muss daher in der Zusammenschau festgestellt werden, ob es für die Gesellschaftsfreiheiten ein einheitliches Neutralitätsgebot gibt und wie dies ausgestaltet ist. Dann kann die wesensmäßige Anwendbarkeit für juristische Personen mit ausländischer

---

<sup>1116</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 116.

<sup>1117</sup> BVerfGE 35, 79 (113 f.).

<sup>1118</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 116.

<sup>1119</sup> Vgl. oben, B. II. 2. d) bb) Personelles Substrat, S. 38.

<sup>1120</sup> Kube, in: Information und Einflussnahme, 124, 127,

Staatsbeteiligung für jedes Grundrecht separat geprüft werden.

a) Art. 19 III GG Personelles Substrat

aa) Staatspresse und Staatsrundfunk aus dem Ausland

Auf dem Gebiet der Medienfreiheiten kann das personelle Substrat juristischer Personen potentiell in den dort tätigen Journalisten bestehen oder auch in den Rezipienten der Presse- und Rundfunkerzeugnisse.

Entscheidend ist also, ob die Journalisten unter dem staatlichen Regime einen Freiheitsraum für die Ausübung grundrechtlich geschützter Poesstätigkeit haben, oder ob sie lediglich Ausführende der Staatsaufgabe staatlicher Selbstdarstellung sind. Der Grundrechtsschutz der Pressefreiheit erstreckt sich grundsätzlich sowohl auf die einzelnen Journalisten, wie auch auf das gesamte Presse- oder Rundfunkunternehmen. Unter dem Stichwort Tendenzschutz wird jedoch bereits angedeutet, dass unterschiedliche Interessen zwischen diesen beiden nicht auf Ebene der Grundrechtsgeltung geregelt sind.<sup>1121</sup> Die Journalisten können Grundrechtsschutz grundsätzlich nicht gegenüber ihren Unternehmen beanspruchen.<sup>1122</sup>

Dennoch üben die Journalisten im Grundsatz Poesstätigkeit aus. Die Berichterstatter von *RT* bspw. oder staatlichen Zeitungen recherchieren und veröffentlichen Beiträge, die zum Meinungsbild in Deutschland beitragen. Dass sie dabei den Vorgaben des ausländischen Staates unterliegen, ist für ihre grundsätzliche eigene Grundrechtsberechtigung unerheblich. Sie bilden ein personelles Substrat des Presse- oder Rundfunkunternehmens, aufgrund dessen diesem selbst die Grundrechtsberechtigung zukommen kann, wenn nicht das Neutralitätsgebot dem entgegensteht. Ebenso verhält es sich mit staatlichen Rundfunkunternehmen.

Weiterhin könnte das personelle Substrat der juristischen Person in den Zuhörern bzw. Lesern der juristischen Personen mit ausländischer Staatsbeteiligung gesehen werden. Grundrechtliche Absicherung haben diese aus der Informationsfreiheit auf allgemein zugängliche Quellen. Zu diesen Quellen zählen auch Sender und Presseerzeugnisse, deren Ursprung in einem ausländischen Staat sind, soweit diese hier zu erhalten bzw. zu empfangen sind.<sup>1123</sup> Sender und Presseerzeugnisse von inländischen juristischen Personen mit

---

<sup>1121</sup> Siehe hierzu zuletzt *Kloepfer*, „Innere Pressefreiheit“ und Tendenzschutz im Lichte des Art. 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 17 ff.

<sup>1122</sup> Also auch nicht gegen den ausländischen Staat und dessen möglicherweise einseitige Berichterstattung im Lichte der Selbstdarstellung.

<sup>1123</sup> *Reinert*, Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und transnationaler Rundfunkfreiheit, 282, allerdings setzt er dies automatisch mit einer Grundrechtsberechtigung der Sender

ausländischer Staatsbeteiligung sind zumeist darauf gerichtet, im Inland rezipiert zu werden. Insofern hat ein Deutscher aus seiner Informationsfreiheit heraus Anspruch darauf, dass diese Presseerzeugnisse frei verfügbar sind und nicht durch den Staat verboten oder an ihrer Presse- oder Rundfunkstätigkeit gehindert werden dürfen.

Ob jedoch durch diesen Umstand die Rezipienten der juristischen Person zum personellen Substrat derselben werden, ist zweifelhaft. Der Grundrechtsschutz der juristischen Person muss auf einem personellen Substrat beruhen. Die Grundrechtsberechtigung der Journalisten deckt sich mit der des Unternehmens, denn beide berufen sich jeweils auf die Presse- bzw. Rundfunkfreiheit. Hingegen bildet die Grundrechtsberechtigung der Rezipienten lediglich das Korrelat zu der meinungsbildenden Freiheit. Die Informationsfreiheit ist nicht deckungsgleich mit der der juristischen Person. Daher liegt das personelle Substrat in den Journalisten, nicht jedoch in den Rezipienten der Presse- und Rundfunkfreiheit.

#### bb) Grundrechtsberechtigung kultureller Vereinigungen: Ausländische Kulturinstitute

Als personelles Substrat kommen in Betracht: zunächst die Mitarbeiter des Instituts, weiterhin die Künstler, denen Öffentlichkeit verschafft wird sowie zuletzt die Öffentlichkeit selbst, also die Personen, die die Kulturveranstaltungen des Instituts besuchen.

Kulturvereinigungen aus dem Ausland haben Mitarbeiter, die für sie tätig sind. Die Tätigkeit, die sie ausüben, ist die staatliche Selbstdarstellung des ausländischen Staates. Dafür nutzen die Kulturinstitute auch künstlerische Werke. Die Mitarbeiter werden also kunstvermittelnd tätig. Dass diese Vermittlung grundsätzlich dann Grundrechtsausübung ist, wenn hierdurch eine Öffentlichkeit für den Künstler hergestellt wird, wurde bereits festgestellt.<sup>1124</sup> Dieser Grundrechtsschutz steht dann aber stets in Verbindung mit dem Grundrechtsschutz des Künstlers. Demnach ist die Frage, ob das personelle Substrat in den Mitarbeitern des Instituts und deren Tätigkeit liegt, daran geknüpft, ob die Öffentlichkeit des ausländischen Künstlers

---

gleich. Das zeigt sich, indem er bemerkt, dass der deutsche Staat die Sender nur in „verhältnismäßiger Weise“ dazu zwingen kann, auf die öffentliche Meinungsvielfalt im Sinne der Rechtsordnung einzuwirken. Außerdem wendet er die Schranke der allgemeinen Gesetze an und sieht nach dieser ein Verbot, aufgrund von Gesetzen gegen den Sender vorzugehen, die sich gezielt gegen die vom ausländischen Staat geprägte Meinung richtet. Im Widerspruch hierzu allerdings 288 f. *Reinert* betrachtet bei seiner Untersuchung stets staatliche Sender, die nicht im Inland verfasst sind, sondern auch im Ausland ansässig sind. Den gleichen Schluss von der Informationsfreiheit der Rezipienten zur Rundfunkfreiheit der Rundfunkunternehmen vollzieht auch *Schulz*, Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht, 261 unter Berufung auf *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, 12 nach.

<sup>1124</sup> S.o. unter C. II. 2. a) Kunstfreiheit, S. 164.

nach den deutschen Grundrechten geschützt ist.

Die Kunstfreiheit ist nicht auf Künstler deutscher Nationalität beschränkt. Stellt bspw. der Künstler in Deutschland mithilfe des Kulturmittlers seines Landes in Deutschland aus, so liegt diese Tätigkeit aus dem Wirkungsbereich im Schutzbereich der Kunstfreiheit. Da der Künstler selbst aber mit der Vermittlungstätigkeit durch das Kulturinstitut nichts zu tun hat, ist er selbst nicht Teil des personellen Substrats des Kulturmittlers.

Hingegen bilden die Mitarbeiter des Kulturinstituts also das personelle Substrat, wenn der Schutz des Kulturinstituts dem Grundrechtsschutz dieser Personen zugutekommt. Da sie selbst in ihrer Tätigkeit Grundrechtsschutz besitzen und dieser auch auf einen Künstler zurückzuführen ist, dient die Gewähr von Grundrechtsschutz durch den Staat letztendlich den natürlichen Personen. Zumindest die abwehrrechtliche Seite des Grundrechtsschutzes der Kulturinstitute geht also auf das personelle Substrat der Mitarbeiter zurück. Für die objektivrechtliche Seite des Grundrechtsschutzes kommt es zusätzlich insbesondere auf die Anwendbarkeit des Neutralitätsgebotes an.

Die Rezipienten der künstlerischen Darbietungen hingegen genießen keinen Grundrechtsschutz. Ihre grundrechtliche Position kann nicht über das Kulturinstitut vermittelt werden. Das personelle Substrat der Kulturinstitute für die Kunstfreiheit liegt also in ihren Mitarbeitern.

#### cc) Forschungseinrichtungen aus dem Ausland

Auch im Rahmen der Wissenschaftsfreiheit kommt die Grundrechtsträgerschaft denjenigen inländischen juristischen Personen zu, die eine wesensmäßige Anwendbarkeit mit sich bringen.<sup>1125</sup> Dafür muss auch hier zunächst das vom Bundesverfassungsgericht geforderte personelle Substrat vorliegen. Zuvorderst nimmt hier die Universität die Stellung einer Organisation der in ihr vertretenen Wissenschaftler gegenüber dem Staat wahr.<sup>1126</sup> Grundrechtsfähig ist eine Universität aber nur hinsichtlich ihres Außenrechtsverhältnisses. Im Innenverhältnis kann sie sich nicht gegenüber den Wissenschaftlern auf ihre Grundrechte berufen.<sup>1127</sup>

Die Organisation der Wissenschaftsfreiheit in Form einer Universität für die individuellen

---

<sup>1125</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 123.

<sup>1126</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 124.

<sup>1127</sup> Erichsen, NVwZ 1990, 8 (11).

Grundrechtsträger erfolgt, wie bereits dargelegt, zur Herstellung ihrer Unabhängigkeit. Es wird durch staatliche Organisationsform ein Freiraum geschaffen, in dem sich der vom Schutzbereich umfasste Zweck entfalten kann.<sup>1128</sup> Die öffentlich-rechtliche Organisationsform ist damit stets und umfassend an diese Zweckerreichung gebunden. Ist die unabhängige Forschung durch die Universität nicht garantiert, so entfällt mit ihr auch die Daseinsberechtigung der Universität und es muss eine andere Möglichkeit der Herstellung von Unabhängigkeit gefunden werden. Es besteht also ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen den Individualgrundrechtsträgern und ihrer Organisationsform.<sup>1129</sup> Die Universität hat ein personelles Substrat und ihr Funktionieren ist an die Grundrechtsausübung der einzelnen Grundrechtsträger gekoppelt. Damit befindet sie sich nicht nur gleich diesen, sondern gemeinsam mit diesen in einer grundrechtstypischen Gefährdungslage. Deren öffentlich-rechtliche Verfasstheit ist also weder Bedingung noch Hindernis der Grundrechtsberechtigung.

Nach den gleichen Anforderungen ist die Grundrechtsberechtigung von zusammen mit Universitäten forschenden Kulturinstituten, wie die des Konfuzius-Instituts, zu bewerten. Es kommt auf das Vorhandensein eines personellen Substrats an. Auch hier muss der Kulturmittler unmittelbar die wissenschaftliche Auseinandersetzung von Wissenschaftlern pflegen.<sup>1130</sup>

Das Konfuzius-Institut wird selbst von Wissenschaftlern getragen.<sup>1131</sup> Innerhalb einer Kooperation mit dem sinologischen Institut forschen diese Wissenschaftler mit denen der Hochschule zusammen. Sowohl das Institut, als auch die Hochschule haben, soweit sie im Geltungsbereich des Grundgesetzes Forschung betreiben, die Wissenschaftsfreiheit inne, seien sie chinesische oder deutsche Wissenschaftler.

Das Institut ist zudem unmittelbar in die Forschung integriert. So ist es selbst jeweils aus der Kooperation einer deutschen Universität und einer chinesischen Universität auf Initiative der Chinesischen Staatlichen Leitungsgruppe für Chinesisch als Fremdsprache („Hanban“) entstanden.<sup>1132</sup> Diese Kooperation arbeitet eng mit dem jeweiligen Institut für Sinologie an der deutschen Hochschule zusammen.<sup>1133</sup> Ein großer Teil der gemeinsamen Arbeit besteht in

---

<sup>1128</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 125.

<sup>1129</sup> Erichsen, NVwZ 1990, 8 (12).

<sup>1130</sup> Scholz, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 126.

<sup>1131</sup> Vgl. beispielhaft das Konfuzius-Institut Berlin. Hier sind Wissenschaftler aus dem Professorenkolleg der FU Berlin sowie der Peking-Universität. *Konfuzius-Institut an der Freien Universität Berlin*, Über uns.

<sup>1132</sup> Vgl. für das Konfuzius-Institut Berlin: *Konfuzius-Institut*, Über uns.

<sup>1133</sup> Vgl. Selbstdarstellung des Konfuzius-Instituts Berlin, *Konfuzius-Institut*, Über uns. Für dieses Institut handelt es sich um das Institut für Sinologie – Chinastudien an der FU Berlin: [http://www.geschkult.fu-](http://www.geschkult.fu-berlin.de/)

der Sprachausbildung, die nicht der wissenschaftlichen Tätigkeit zugeordnet werden kann.<sup>1134</sup> In dieser Einrichtung wird jedoch auch gemeinsam Wissenschaft betrieben.<sup>1135</sup> Darüber hinaus finden durch das Kulturinstitut zudem kulturelle Angebote statt, die zum Teil einen eigenen Vermittlungscharakter aufweisen.<sup>1136</sup> Somit besitzt ein ausländisches Kulturinstitut wie bspw. das Konfuzius-Institut hinsichtlich der Wissenschaftsfreiheit ein personelles Substrat.

#### dd) Zusammenfassung

Je nach Grundrecht und Blickwinkel ist die Frage des personellen Substrats der juristischen Personen mit Staatseinfluss unterschiedlich zu beurteilen. Aus der Sicht Deutschlands sind sowohl deutsche Kulturinstitute, wie auch Presse- und Rundfunkunternehmen mit deutscher Staatsbeteiligung nicht grundrechtsberechtigt, weil sie kein personelles Substrat besitzen. Das Argument für die fehlende Grundrechtsberechtigung ist gleichlautend: Hier wird eine Staatsaufgabe durch die Mitarbeiter erfüllt. Es geht nicht in erster Linie um die Unterstützung von Künstlern oder um die journalistische Aufarbeitung von Themen. Genauso wenig ist es das Ziel der Sender, das Publikum mit Kunst oder Informationen zu versorgen. Das Kulturinstitut oder der Sender sollen als Hauptaufgabe die Selbstdarstellung des deutschen Staates im Ausland übernehmen. Etwaige Freiheiten, die hierzu eingeräumt werden, wie die Auswahlentscheidungen des Mitarbeiters des Kulturinstituts oder die journalistische Tätigkeit, bilden allenfalls Spielräume. Sie drücken aber nicht die Grundrechtsberechtigung der Mitarbeiter aus.

Hingegen kann diese Erkenntnis nicht für ausländische Kulturinstitute oder inländische Presse-, bzw. Rundfunkunternehmen übernommen werden. Ob diese eine ausländische Staatsaufgabe erfüllen, kann weder eindeutig festgemacht werden, noch darf dies der grundsätzlichen Grundrechtsbetätigung der Mitarbeiter entgegenstehen. Ihnen, nicht den Rezipienten der Grundrechtswahrnehmung, ist in jedem Fall die Grundrechtsberechtigung einzuräumen. Tun sie sich dabei unter ausländischem Staatseinfluss zu einer juristischen

---

berlin.de/e/oas/sinologie/institut/index.html (Stand: 26.05.2014.).

<sup>1134</sup> Vgl. für das Konfuzius-Institut Berlin: *Konfuzius-Institut*, Über uns.

<sup>1135</sup> So werden bspw. am Institut für Sinologie – Chinastudien an der FU Berlin originalsprachliche Quellen ausgewertet und eigene Schriftenreihen zur Kultur Chinas in der Vergangenheit und Gegenwart herausgegeben, vgl. die Selbstdarstellung des Instituts, *Konfuzius-Institut*, Über uns.

<sup>1136</sup> Vgl. für das Konfuzius-Institut Berlin: oben, C. I. 2. b) Konfuzius-Institut, S. 142. Es werden bspw. auch in diesem Rahmen wissenschaftliche Schriftenreihen herausgegeben und Ausstellungen eigenständig konzipiert.

Person zusammen, die nach inländischem Recht agiert, so besitzt diese ein personelles Substrat.

Gleichermaßen besteht auch für wissenschaftlich tätige Institute, sowohl aus dem Ausland, als auch aus dem Inland, ein personelles Substrat. Der organisatorische Rahmen der Institute erfüllt hier den gleichen Zweck wie für deutsche Universitäten im Inland. Im Vordergrund ihrer Staatsaufgabe steht nicht die Selbstdarstellung des deutschen Staates, sondern die Unterstützung wissenschaftlicher Tätigkeit.

#### b) Einheitlicher Neutralitätsbegriff in den Gesellschaftsfreiheiten?

Nach der Analyse der einzelnen Grundrechte drängt sich nun die Frage auf, ob innerhalb der gesellschaftlichen Freiheitsrechte des Art. 5 GG von einem einheitlichen Neutralitätsbegriff gesprochen werden kann. Erkennbar ist zunächst, dass im Bereich dieser Freiheiten eine Ordnung zwischen den Grundrechtsträgern angestrebt werden soll, die weder bestimmten, vom Staat definierten, noch von einseitigen gesellschaftlichen Kräften hervorgerufenen Mustern folgt. Ein einheitliches Wertesystem für die Gesellschaft sieht das Grundgesetz und die Verfassungsrechtsprechung nicht vor. Jedoch greift der Staat immer wieder ordnend in den gesellschaftlichen Bereich ein. Ohne Wertesystem geriete er jedoch stets in die Gefahr, maßstabslos eine Ungleichbehandlung herbeizuführen.<sup>1137</sup> Neutralität scheint hier in gewisser Weise das gemeinsame Ziel der Regelungen zu sein, nicht sein Ausgangspunkt.<sup>1138</sup> In unterschiedlicher Intensität ergreift der Staat Maßnahmen, um eine Gleichheit unter den Grundrechtsträgern wieder herzustellen, die durch den Markt in dieser Weise nicht besteht.<sup>1139</sup> Sie wird also im Sinne eines ausgleichenden Tätigwerdens des Staates begriffen, das nötig ist, weil der Markt mit seinen wirtschaftlichen Kriterien nicht die gewünschte Grundrechtsausübung schafft.

#### aa) Neutralität als Teil des Schutzbereichs

In unterschiedlicher Weise ist diese Herstellung von Unabhängigkeit bereits aus den

---

<sup>1137</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 104 f., der zugleich die Gefahr der Übernahme durch monopolisierende gesellschaftliche Kräfte sieht.

<sup>1138</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 81 ff.; allerdings noch unter der Annahme, dass auch die staatliche Förderung in der Religionsfreiheit dem Zwecke des Gemeinwohls dient. Vgl. auch 243 f. Die hier vertretene Auffassung schließt sich hingegen der Lösung *Muckels* an, der auch die Religionsförderung als Wirkverstärkung der Freiheitsausübung begreift, vgl. B. III. 1. b) Funktionen der Kooperation, S. 103.

<sup>1139</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 40 ff.

Grundrechten selbst abzuleiten oder bedarf einer zusätzlichen, funktionsgebundenen Interpretation. In der Wissenschaftsfreiheit ist die Verortung des Gebots unabhängiger Wissenschaft am einfachsten. Hier sieht die Definition des Freiheitsbereichs bereits selbst eine unabhängige Wissenschaft vor. Indem in der Wissenschaft nur methodisches, nicht aber zielgebundenes Arbeiten als solche aufgefasst wird, ist der Schutzbereich auf die Unabhängigkeit von Forschung gerichtet.

In den Medienfreiheiten ergibt sich das Gebot der Herstellung der Unabhängigkeit von Meinungen, die zu einem Gebot der Vielfaltssicherung von Meinungen führt, nur aus dem spezifischen Zusammenhang der Meinungsfreiheiten als „Gewährleistung freier individueller und öffentlicher Meinungsbildung“<sup>1140</sup>. Die Meinungsfreiheit dient also einem bestimmten Zweck, der Sicherung der Demokratie. Dieser Umstand führt zur Notwendigkeit einer staatlich-institutionellen Ausgestaltung im Falle der Rundfunkfreiheit und bedarf keiner zusätzlichen staatlichen Absicherung im Falle der Pressefreiheit. Diese funktionsgebundene Interpretation bedarf jedoch der systematischen Auslegung der Medienfreiheiten im Kontext der Demokratie. Aus dem Schutzbereich allein geht dies nicht hervor.<sup>1141</sup>

Am schwierigsten ist die Herstellung einer Vielfalt von Kunst zu erklären. Aus dem Schutzbereich geht die Notwendigkeit von vielfältiger Kunst nicht hervor. Eine funktionsgebundene Interpretation von Kunst hinsichtlich der Herstellung von Demokratie gibt es in diesem Bereich ebenfalls nicht. Dieser Gedanke kann auch aus der Meinungsfreiheit nicht übertragen werden, da Kunst nicht im Zusammenhang mit Meinungsfreiheit steht,<sup>1142</sup> die zum demokratischen Prozess beitragen soll.<sup>1143</sup>

Tieferliegendes Ziel der Wissenschafts-, als auch der Meinungsfreiheiten ist die Herstellung von Unabhängigkeit der Freiheitsausübung. In der Kunstfreiheit soll Vielfalt geschaffen werden. Das eigentliche Telos der Neutralitätsverpflichtung – sei sie nun bereits aus dem Schutzbereich zu entnehmen oder wird sie erst durch eine funktionserweiterte Interpretation sichtbar – ist und bleibt jedoch die Freiheitsverwirklichung.<sup>1144</sup> Nur die konsequent an diesem

---

<sup>1140</sup> BVerfGE 57, 295 (319) bezogen auf alle drei Meinungsfreiheitsgrundrechte; BVerfGE 59, 231 (258).

<sup>1141</sup> Anders *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 85 ff., der diesen Umstand als unmittelbaren Teil des Schutzbereichs ansieht.

<sup>1142</sup> Das Bundesverfassungsgericht sieht hingegen in der Rundfunkfreiheit die Notwendigkeit, auch künstlerische Darbietungen im Programm institutionell abzusichern, weil sie eine Meinung hervorrufen könnten, BVerfGE 31, 314 (326). Dies kann aber nicht zu einer funktionsgebundenen Interpretation der Kunst führen. Das würde Kunst unter einen ideologischen Vorbehalt stellen und damit der Freiheit der Kunst im Kern widersprechen.

<sup>1143</sup> *Heckel*, Staat – Kirche – Kunst, 100; keine institutionelle Deutung der Kunstfreiheit: *Huster*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 51 (60 ff.).

<sup>1144</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 43.

Ziel ausgerichtete Auslegung der Sachbereiche kann für sich in Anspruch nehmen, dem Neutralitätsgebot zu entsprechen.

bb) Kein Vorrang abwehrrechtlicher Schutzdimension

Möglicherweise kann der grundrechtlichen Dogmatik nicht entnommen werden, dass ein Vorrang der abwehrrechtlichen Dimension besteht. Zumindest aber können die anderen Funktionen der Grundrechte nicht in der Art betont werden, dass das Abwehrrecht nicht mehr zum Tragen kommt.<sup>1145</sup> Dies macht sowohl die institutionelle Deutung des Rundfunkrechts im Einzelnen wie auch eine kulturpolitische Förderung von Kunst schwer erklärbar.

Für die Rundfunkfreiheit wird das ausdrückliche Zurückstehen der abwehrrechtlichen Dimension, wenn überhaupt, so nur mit dem Hinweis auf die geringe Anzahl von Grundrechtsträgern begründet, die das rundfunkunternehmerische Freiheitsrecht für sich in Anspruch nehmen.<sup>1146</sup> Diese These ist mittlerweile durch die neuen technischen Möglichkeiten völlig aufgehoben.<sup>1147</sup> In der Konsequenz muss auch zumindest die Dominanz der objektiv-rechtlichen Wirkung vor dem Abwehrrecht reflektiert werden. Nicht die Rezipienten mit einem „Anspruch“ auf Meinungsvielfalt, sondern die miteinander konkurrierenden Rundfunkunternehmer müssen in den Blick der grundrechtlichen Gewährleistung genommen werden.<sup>1148</sup>

Die Rundfunkfreiheit hat dennoch noch immer eine zu schwach ausgeprägte abwehrrechtliche Dimension.<sup>1149</sup> Nach wie vor werden bestimmte Rundfunkinhalte unter Genehmigungspflicht gestellt. Dies wird zunehmend durch die fehlende Kontrollierbarkeit neu angebotener Dienste in Frage gestellt. Das Festhalten an einer Genehmigungs- und „Vielfaltspflicht“ auch von privaten Anbietern ist jedoch bereits aus grundrechtlicher Sicht nicht haltbar.<sup>1150</sup> Eine Neuordnung der Rundfunkfreiheit mit Ausrichtung auf die individuelle Freiheitssicherung von privaten Anbietern, auch Einzelpersonen, wie bspw. im Internet anzutreffen, erscheint auch angesichts der grundrechtlich abgesicherten wirtschaftlichen Lage der Anbieter

---

<sup>1145</sup> Anders *Huster*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 51 (66).

<sup>1146</sup> BVerfGE 12, 205 (261); so auch *Ossenbühl*, *Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks*, 8 im Jahr 1969, der jedoch eine Veränderung dieser Situation im Blick hat.

<sup>1147</sup> Durch die Möglichkeit, Anteile an Rundfunkanstalten zu erwerben, erweitert sich der Anteil der Grundrechtsträger nochmals.

<sup>1148</sup> Zurückhaltend kritisch auch: *Bullinger*, in: *FS 50 Jahre BVerfG*, 193 (215 f.)

<sup>1149</sup> Umfassend zum problematischen Verhältnis von abwehrrechtlicher zu objektiv-rechtlicher Funktion des Rundfunks *Bullinger*, in: *FS 50 Jahre BVerfG*, 193 (200 ff.); *ders.*, in: *Handbuch des Staatsrechts*, 909 Rn. 93 ff.

<sup>1150</sup> *Bullinger*, in: *FS 50 Jahre BVerfG*, 193 (208).

unumgänglich.<sup>1151</sup>

Als Unterschied zwischen dem verfassungsrechtlichen Förderungsregime für Religionsausübung und dem der Kunst ist zu erkennen, dass eine Freiheitsförderung in der Religion sich auf Gruppen, namentlich auf die Religionsgemeinschaften bezieht, während bspw. Kunstförderung nur den Künstler an sich unterstützen kann. Deshalb ist auch mit der Förderung der Religionsgemeinschaften zugleich die Förderung von Gläubigen verbunden, die ihr angehören oder ihre Einrichtungen nutzen. Mit der Förderung eines Künstlers geht hingegen nicht zugleich eine Förderung der Freiheitsausübung der Rezipienten einher. „Kunstgenuss“ von Werken des Künstlers, anders als Religionsausübung mit Hilfe der Religionsgemeinschaft, fällt nicht in den grundrechtlichen Schutzbereich.<sup>1152</sup> Somit kann eine verstärkte Freiheitsausübung auch nicht an den Nutzern der Kunst gemessen werden.

Ob wirklich eine verstärkte Freiheitsausübung mit der Kunstförderung einhergeht, kann aus guten Gründen angezweifelt werden. Indem der Staat das wirtschaftliche Marktkriterium, das es erfolgreichen Künstlern erlaubt, mehr Kunst zu schaffen, durch ein anderes inhaltliches ästhetisches Kriterium ersetzt, schafft er neben der Förderung auch wieder eine weitere Begrenzung für die Freiheitsausübung. Wer den vom Staat vorgesehenen Kriterien nicht entspricht, wird nicht in seiner Freiheitsausübung verstärkt.<sup>1153</sup>

### cc) Neutralität als Mittel oder als Ziel der Grundrechtsgeltung

In verschiedener Intensität genügt für die Herstellung von Gleichberechtigung zwischen den Grundrechtsträgern nach Vorstellung des Bundesverfassungsgerichts die Zurückhaltung des Staates von Eingriffen in die Grundrechtsausübung des Einzelnen, um sich die gesellschaftlichen Kräfte gegenseitig ausgleichen zu lassen.<sup>1154</sup> Oder es ist ein leitendes Eingreifen des Staates erforderlich, das ein Gleichgewicht gegen die gesellschaftlichen Kräfte wieder herstellt.<sup>1155</sup> Dieses Verständnis setzt voraus, dass eine Gleichberechtigung von Grundrechtsteilnehmern gerade jenseits dieser „natürlichen“, vom Staat unbeeinflussten,

---

<sup>1151</sup>Vgl. auch *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 263; Sehr passend hier der Kommentar von *Müller*, Versteinerte Verhältnisse, der den Rundfunk als „Moloch mit Bestands- und Entwicklungsgarantie“ beschreibt und nach dem Wächter für diese Garantien fragt.

<sup>1152</sup> *Huster*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 51 (59).

<sup>1153</sup> Sehr deutlich und kritisch hierzu *Huster*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 51 (64).

<sup>1154</sup> So insbesondere die bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Pressefreiheit, vgl. oben, C. II. 1. d) bb) Rechtscharakter des Neutralitätsprinzips in der Medienordnung, S. 162; *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 81, 250.

<sup>1155</sup> Vgl. die ausführliche bundesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Rundfunkfreiheit und dem Prinzip der programmbezogenen Staatsferne des Rundfunks, oben unter C. II. 1. B) Rundfunkfreiheit, S. 152; *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 41, 250.

gesellschaftlichen Struktur gesehen wird.<sup>1156</sup> Das ist eine klare Abkehr vom abwehrrechtlichen Gedanken der Grundrechte, der zunächst die selbstbestimmte Freiheitsausübung schützt.

Erkennbar ist diese Indienstrafe des Neutralitätsbegriffs insbesondere an der teleologischen Ausrichtung auf eine Vielfaltssicherung. In allen hier angesprochenen grundrechtlichen Bereichen wird ein Markt vielfältiger unterschiedlicher Meinungen, Künste und wissenschaftlicher Ansätze angestrebt.<sup>1157</sup> Aus der reinen freiheitsrechtlichen Perspektive geht dieses Ziel jedoch nicht hervor.<sup>1158</sup> Vielmehr stellt es eine Privilegierung bestimmter Freiheitsausübungen dar, die ansonsten unter der Last wirtschaftlicher Existenzmöglichkeit keine eigene Überlebensfähigkeit hätten.<sup>1159</sup> Damit dient Neutralität durchaus auch der Umsetzung einer politischen Forderung.<sup>1160</sup> Die Unterstützung von Kunstwerken, die ihr Publikum nur im gebildeten Bürgertum finden,<sup>1161</sup> von Presseerzeugnissen und Rundfunkprogrammen, die ebenfalls nur einer gebildeten Gesellschaftsschicht von Bedeutung sind und von wissenschaftlichen Untersuchungen, die keiner wirtschaftlichen Kraft dienen oder gar Ergebnisse erbringen, die dieser Wirtschaftskraft schädlich sein könnten, legt Zeugnis davon ab, dass hier zumindest keine in quantitativer Hinsicht große Freiheitsausübung angestrebt wird.

Im Bereich der Medienfreiheiten legt das Bundesverfassungsgericht die Anknüpfung der Leistungsdimension des Freiheitsrechts an die Verwirklichung eines demokratischen Staates offen.<sup>1162</sup> Kommunikation ist stets nicht nur als selbstbestimmte Freiheitsausübung zu begreifen, sondern zugleich als verfassungsrechtliches Mittel des Staates, Bürger zu einer Teilnahme an der Demokratie zu erziehen. Im Bereich der Kultur ist der Zweck der Förderung nicht gleichermaßen offen dargestellt.<sup>1163</sup> Möglicherweise kann auch hierin die Erziehung zu

---

<sup>1156</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 41.

<sup>1157</sup> Vgl. *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 8, der die Herstellung von Pluralität als gemeinsame Aufgabe des Zusammenwirkens von Staat und Gesellschaft ansieht.

<sup>1158</sup> *Huster*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 51 (59 ff.).

<sup>1159</sup> *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 8 nimmt sogar an, dass diese Vielfaltssicherung Existenzvoraussetzung für Kunst und Wissenschaft ist. Dieser Gedanke kann in Frage gestellt werden. Trotz der langen Gewöhnung an dieses staatliche Modell der gezielten Unterstützung zeigt der Blick bspw. auf das amerikanische Privatförderungsmodell, das hauptsächlich auf Mäzenatentum beruht, dass auch andere Wege der Kunstförderung gegangen werden können. Dies schließt Regelungen ein, die ausschließlich auf eine gesellschaftliche Regulierung dieser Bereiche vertrauen.

<sup>1160</sup> *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 42.

<sup>1161</sup> *Huster*, in: Kultur im Verfassungsstaat, 51 (59 f., 64) bezweifelt, dass es sich hierbei um ein der Freiheitsausübung dienlicheres Kriterium handelt, als es das gesellschaftliche, also wirtschaftliche darstellt, da nur die eine Privilegierung durch eine andere abgelöst wird.

<sup>1162</sup> Vgl. oben, C. II. 1. d) (2) Sicherung der Meinungsvielfalt?, S. 160.

<sup>1163</sup> Vgl. zur Förderung der Kunst zum Erhalt der Vielfalt, oben, C. II. 2. B) aa) (2) Sicherung der Vielfalt, S. 175.

einem selbstbewussten Menschen gesehen werden, dem die Bandbreite grundrechtlicher Freiheit zunächst außerhalb der Marktgesetze dargestellt werden soll, bevor er sich für konkrete Freiheitsausübung entscheidet.<sup>1164</sup> In der Wissenschaft hingegen ist der Schutz bereits auf wissenschaftliches, also methodisches Arbeiten begrenzt. Vom Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit sind also solche Tätigkeiten, die nicht in diesem Sinne als wissenschaftlich bezeichnet werden können, direkt ausgeschlossen. Insgesamt scheint der Staat in diesem gesellschaftlichen Bereich von einem Menschenbild auszugehen, das der Steuerung von außen, wenn nicht bedarf, so doch zumindest zugänglich ist.

Der Zweck dieses Ausgleichs ist zwangsläufig in einem anderen Gedanken zu suchen. Sieht man die Schaffung von Neutralität als Selbstzweck an, so ist der Begriff in diesem Zusammenhang mit „Herstellung von Unabhängigkeit“ besser beschrieben.<sup>1165</sup> Damit ist der Neutralitätsbegriff zugleich nach seiner Funktion für das jeweilige Grundrecht näher bestimmt.<sup>1166</sup> Greift der Staat ausgleichend ein, um eine irgendwie geartete Vielfalt (wieder) herzustellen, so handelt es sich um eine Gleichberechtigungsfrage, nicht um eine Frage der Freiheit. Neutralität ist kein Zustand objektiver Beurteilung von Freiheitsausübung an sich. Neutralität ist die Verhaltensweise eines Subjekts, das zwischen Verschiedenen eine Auswahlentscheidung ohne eigene Ansehung trifft. Neutralität beschreibt also, wie ganz zu Beginn schon festgestellt, einen Prozess, namentlich den der Nichtidentifikation.<sup>1167</sup> Hingegen beschreibt dieses Prinzip keinen objektiven Zustand von Fairness. Wird durch die staatliche Neutralität im Bereich der Medien-, Kultur- und Wissenschaftsfreiheiten also ein bestimmter Zustand angestrebt, der dem Staat mal zur Zurückhaltung, mal zum Eingreifen bewegt, so ist dies ein Ausgleich.

Nimmt man diese Erkenntnis wörtlich, so bedeutet das, dass die unterschiedlichen Verhaltensweisen des Staates selbst dann das Gegenteil von neutralem Verhalten sind, wenn sie sich in Zurückhaltung äußern. Der Staat muss sich in grundrechtlicher Hinsicht entscheiden, ob ihm an der Definition seines eigenen Vorgehens gelegen ist, oder ob er einen bestimmten Zustand herstellen will, im vorliegenden Fall den Zustand der Vielfalt. Setzt er die grundrechtlichen Wirkdimensionen ein, um seinem eigenen Verhalten Schranken bei der

---

<sup>1164</sup> Vgl. *Huster*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 51 (65 f.).

<sup>1165</sup> Vgl. *Schlaich*, *Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip*, 81, der dies als „Erweiterung des Staatlichen um der Neutralität willen“ bezeichnet. Da hier Neutralität jedoch als Prozess bzw. Handlungsform aufgefasst wird, kann sie nicht im Sinne eines Zustandes hergestellt werden, wie es die Formulierung vom *Schlaich* nahelegt.

<sup>1166</sup> *Schlaich*, *Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip*, 41.

<sup>1167</sup> Vgl. *Nichtidentifikation als Prozess*, B. II. 2. d) cc) (2) (a) *Nichtidentifikation*, S. 58.

Leistungsverteilung zu ziehen (gleichberechtigte Teilhabe/Gleichberechtigung), so überlässt er den gesellschaftlichen Kräften den Ausgleich untereinander, mit allen zugehörigen Konsequenzen. Will er hingegen ein Ziel verfolgen (Leistung oder Schutz vor Dritten oder sich selbst), so sieht er seine eigene Ordnungsvorstellung als besser geeignet an, als die im gesellschaftlichen Bereich vorherrschende.

Warum ist nun das Vertrauen des Staates auf die gesellschaftliche Regulierung im Bereich der Religionsfreiheit tendenziell so viel ausgeprägter als es das Vertrauen auf eine Marktregulierung im Bereich der Medien-, Kultur- und Wissenschaftsfreiheiten ist? Zum einen spielt sicherlich eben jene Regulierung durch den Wirtschaftsmarkt eine Rolle, der zwar im Bereich von Art. 5 GG auftritt, nicht jedoch im Bereich von Art. 4 GG. Die Marktfähigkeit von Meinungen, Kunst und Forschung scheint aus Sicht des Staates ein zu einseitiges Kriterium für eine Beurteilung dieser wichtigen Freiheitsbereiche zu sein. In der Religionsfreiheit tritt hingegen keine wirtschaftliche Selbstregulation ein. Die gegenüber anderen Religionsgemeinschaften größere Freiheitsausübung von einigen Religionsgemeinschaften kommt nicht aufgrund eines wirtschaftlichen Markterfolges zustande.

Zum anderen ist die bereits angesprochene Selbstorganisation der Religionsgemeinschaften<sup>1168</sup> gegenüber der im Vordergrund stehenden individuellen Ausübung der Freiheiten im Medien-, Kultur- und Wissenschaftsbereich maßgebend. Organisationsformen treten hier zwar insbesondere in der Medienfreiheit in Form von Zeitungs- und Rundfunkunternehmen und in der Wissenschaft in Form von Hochschulen auf. Doch unterscheiden sich diese Organisationsformen grundlegend von denen der Religionsgemeinschaften. Presse- und Rundfunkunternehmen sind wirtschaftliche Unternehmen, die der Freiheitsverwirklichung des Art. 12 GG ebenso dienen wie der (meist individuellen) Freiheitsausübung ihrer Redakteure und Journalisten aus Art. 5 I GG. Hochschulen sind gerade nicht durch gesellschaftliche Kräfte zusammengefügte Organisationsformen, die der kollektiven Grundrechtsausübung dienen. Vielmehr stellen sie einen staatlich organisierten Ordnungsrahmen für die individuelle Freiheitsausübung Einzelner dar. Religionsgemeinschaften hingegen teilen sich ihre Freiheitsausübung nicht mit denen anderer Grundrechte und begreifen sich selbst als einen völlig eigenständigen Bereich außerhalb des Staates. Künstler hingegen werden fast ausschließlich individuell gefördert,

---

<sup>1168</sup>C. II. 2. a) Kunstfreiheit, S. 164 – Selbstbestimmung des Künstlers über sein Werk im Vergleich zur Selbstbestimmung von Religionsgemeinschaften.

nicht in einer Verbandsstruktur.

Neutralität, also die Handlungsanweisung an den Staat, sich zurück zu halten, scheint hier lediglich eine Ergänzung für die objektiv-rechtliche Wirkung des Grundrechts zu sein. Primär soll ein Gleichgewicht der Freiheitsausübung außerhalb des wirtschaftlichen Marktes hergestellt werden. Neutralität kann und soll dort gelten, wo es möglich ist, ohne dieses Ziel zu beeinträchtigen. Damit wird das Neutralitätsgebot zu einem Optimierungsgebot reduziert. Diese Auffassung ist gänzlich konträr zu dem religionsverfassungsrechtlichen Prinzip der Neutralität, welches ohne Vorbehalte gilt. Damit hat die leistungsrechtliche-, bzw. schutzpflichtrechtliche Dimension der Grundrechte aus Art. 5 GG Vorrang vor der Teilhabefunktion, die einen gleichberechtigten Zugang zu staatlicher Förderung erlaubt.

Letztendlich kann von einem einheitlichen Neutralitätsgebot nicht die Rede sein.<sup>1169</sup>

Neutralität ist ein wandlungsfähiger Begriff, der je nach der Zielvorstellung unterschiedliche Handlungsweisen des Staates erfordert oder tatsächlich die Zurückhaltungsverpflichtung des Staates ist. Nur teilweise ergibt sich die Notwendigkeit neutraler Handlungspflichten bereits aus dem Schutzbereich des Grundrechts selbst.<sup>1170</sup> Daher muss auch eine wesensmäßige Anwendbarkeit der Grundrechte auf inländische juristische Personen mit ausländischer Staatsbeteiligung über das Neutralitätsprinzip jeweils separat anhand der einzelnen Grundrechte<sup>1171</sup> geprüft werden. Übergeordnete Leitfrage bleibt dabei, inwiefern die Anwendbarkeit der Grundrechte im jeweiligen Sachbereich freiheitsverwirklichend ist.<sup>1172</sup>

dd) Wesensmäßige Anwendbarkeit der Grundrechte auf juristische Personen mit ausländischer Staatsbeteiligung

Ist nun Neutralität bzw. vielmehr Gleichheit oder Unabhängigkeit in Bezug auf Art. 5 GG ein eigener Wert, der über den direkten staatlichen Einfluss hinaus durchgesetzt werden muss? Dann muss die Grundrechtsberechtigung juristischer Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung danach beurteilt werden, ob diese das vom Staat angestrebte Gleichgewicht berücksichtigen oder es stören, bzw. ob sie dennoch unabhängige Freiheitsausübung ermöglichen. Dann ist es nämlich keine Frage der Verhaltensweise des

---

<sup>1169</sup>So im Ergebnis und in der Argumentation auch *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 44, 218 ff.

<sup>1170</sup>Beachte daher den Hinweis von *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 43, ob das Neutralitätsprinzip überhaupt eine eigene Aussage trifft oder jeweils nur in einem neuen Begriff widerspiegelt, was der Inhalt des Grundrechts bereits aussagt.

<sup>1171</sup>Für die sachbezogen Anwendung des Neutralitätsprinzips argumentiert ebenfalls: *Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 228 f.

<sup>1172</sup>*Schlaich*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip, 227 f., 234 f., 245 ff., 250 ff.

Staates gegenüber gesellschaftlichen Kräften, ob der Staat neutral ist, sondern eine Frage der Notwendigkeit eines Eingriffs gegenüber diesen juristischen Personen, um eine Gleichheit unter den Grundrechtsberechtigten bzw. Unabhängigkeit der Grundrechtsausübung herzustellen.

Fasst man das Neutralitätsgebot lediglich als Optimierungsgebot auf, muss es nur eingehalten werden, wenn hierfür die Möglichkeit besteht, ohne den eigentlichen Zweck des Ausgleichs zu beeinträchtigen. Damit kann der Gesetzgeber nach politischen Erwägungen durchaus auch die Grundrechtsberechtigung der juristischen Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung beschränken. Näher liegt es jedoch, in der Grundrechtsabwägung zwischen diesen und anderen Grundrechtsträgern gesetzliche Beschränkungen nur dann vorzunehmen, wenn eine konkrete Freiheitsbeeinträchtigung gegeben ist.

In der Zusammenschau aus den Erkenntnissen zum personellen Substrat der juristischen Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung und der Anwendbarkeit des Neutralitätsgebots ergibt sich dann die wesensmäßige Anwendbarkeit der Grundrechte auf die juristischen Personen aus Art. 19 III GG.

#### (1) Staatspresse- und Staatsrundfunkunternehmen unter ausländischem Einfluss

Zweck des Ausgleichs in den Medienfreiheiten ist die Herstellung von Meinungsvielfalt als ein Bestandteil von gesellschaftlich gelebter Demokratie. Meinungsvielfalt wird durch Meinungsmonopole gefährdet. Staatsrundfunk und Staatspresse eines anderen Staates bergen jedoch nicht die Gefahr eines Meinungsmonopols im Inland.<sup>1173</sup> Ihre Relevanz im innerstaatlichen Meinungsbildungsprozess ist beschränkt auf die Rolle einer unter vielen Meinungen. Selbst ein Marktführer unter den privaten Sendern begegnet der feststehenden Konkurrenz des eingerichteten öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der eine Meinungsvielfalt bewahrt. Unter dem Gesichtspunkt der Sicherung von Meinungsvielfalt ist also das Gebot der Staatsferne des Rundfunks nicht auf inländische juristische Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung anwendbar.

Eine Anwendung könnte sich allenfalls unter dem Aspekt einer absoluten Staatsfreiheit der inhaltlichen Ausrichtung jeglichen Rundfunks (privat und öffentlich-rechtlich) ergeben. Dieses Konzept wird dann nicht aus der Sicherung der Meinungsvielfalt, sondern ebenfalls aus der Begründung für den Zusammenhang zwischen Meinungsfreiheitsgrundrechten und

---

<sup>1173</sup> *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 79 ff. sieht dies allerdings nicht als Maßstab für das Neutralitätsprinzip an.

dem Demokratieprinzip hergeleitet. Meinungsbildungsprozesse sollen nicht von oben nach unten, sondern stets in entgegengesetzter Reihenfolge stattfinden.<sup>1174</sup> Jegliche staatliche Einflussnahme, sei sie nun dominant oder nicht, ist unter dem Aspekt der volkssouveränen Meinungsbildung untersagt. Volk meint hiermit nur die Gesellschaft, ohne jeden staatlichen Bezug. Die Meinung soll sich in selbstbestimmter Form aus der Gesellschaft heraus entwickeln und a priori frei sein von einer staatlichen Tendenz.<sup>1175</sup> Jeder Grundrechtsträger besitzt selbst den Schutz auch einseitiger Meinungen. Aus der Vielfalt von auch polarisierenden Meinungen bildet sich dann der freie Meinungsmarkt, der zur demokratische Willensbildung beiträgt. Der Staat hingegen muss sich aus der inhaltlichen Debatte heraushalten, um vom Beitrag der Meinungsfreiheit für den demokratischen Prozess zu profitieren.<sup>1176</sup> Andernfalls kompromittiert er sein eigenes System der Freiheitsausübung.<sup>1177</sup> Konsequenz aus dieser Sichtweise wäre, dass es nicht auf den inländischen oder ausländischen Staatseinfluss ankäme. Unter dem Aspekt der strikten Trennung einer gesellschaftlichen und staatlichen Willensbildung würde die Teilnahme eines inländischen juristischen Rundfunkunternehmens mit ausländischem Staatseinfluss im Willensbildungsprozess als staatliche Teilnahme zählen. Sie wäre damit zu untersagen, weil sie nicht dem Bild einer vom Volk in die Staatsorgane getragenen Willensbildung entspricht. Diese Analyse findet zunächst Unterstützung in der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Pressefreiheit. Auch unter Hinweis auf das demokratische System müsse die Presse staatsfrei bleiben.<sup>1178</sup> Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts geht aber auch hierbei auf einen anderen Grund der Staatsfreiheit der Presse ein: der Staat möge nicht wettbewerbsverzerrend in den Meinungsbildungsprozess der Massenkommunikation eingreifen.<sup>1179</sup> Eine Wettbewerbsverzerrung entsteht wiederum nur unter Vorliegen eines Monopols oder monopolartiger Strukturen. Damit gelangt das Bundesverfassungsgericht aber wieder an den gewohnten Ausgangspunkt des Neutralitätsprinzips im Sinne der Nichtidentifikation: in seiner quantitativen Aussage meint es das Verbot der Privilegierung von Partikularinteressen. Insofern soll ein Staat nicht übermäßigen Einfluss auf die gesellschaftliche Auseinandersetzung nehmen. Inländische juristische Personen mit

---

<sup>1174</sup> BVerfGE 20, 56 (99); 44, 125 (140); *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 65.

<sup>1175</sup> *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 65.

<sup>1176</sup> *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 72.

<sup>1177</sup> Gesamte Begründung aus *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 64 ff., 68 ff.

<sup>1178</sup> BVerfGE 80, 124 (134).

<sup>1179</sup> BVerfGE 80, 124 (133 f.).

ausländischer Staatsbeteiligung erzeugen jedoch nicht zwangsläufig Monopole.

Die funktionale Koppelung der Freiheiten mit dem demokratischen System widerspricht dem nicht per se. Auch der demokratische Willensbildungsprozess vollzieht sich unter Wechselwirkung mit dem Staat.<sup>1180</sup> Ein Absolutheitsanspruch auf staatliche Enthaltung lässt sich auch in Bezug auf die Pressefreiheit nicht aus diesem Aspekt herleiten.<sup>1181</sup> Für den Rundfunk gilt dies umso weniger, da hier zusätzlich die Einrichtungsgarantie eines öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts den Staat ausdrücklich als eine gesellschaftsrelevante Gruppe ansieht, die in den Rundfunkorganen vertreten sein muss.<sup>1182</sup>

Es entspricht den bisherigen Erkenntnissen zum Neutralitätsprinzip, dass es der Wettbewerbsverzerrung entgegenwirken soll. Auch im Religionsverfassungsrecht wirkt es als Prinzip der Nichtidentifikation, um den Frieden zwischen den Religionen zu wahren.<sup>1183</sup> Nach den Regeln der Koordination der Religionen untereinander lässt sich dies gewissermaßen als Vermeidung von Wettbewerbsverzerrung zwischen ihnen bezeichnen. Bei der Förderung von Religionen muss der Staat sich religiös-inhaltlicher Kriterien enthalten. In Presse- und Rundfunkfreiheit muss er sich also Kriterien bedienen, die sich nicht auf eine bestimmte Meinung beziehen.

Inländische Staatspresseerzeugnisse und Rundfunkunternehmen, die durch einen ausländischen Staat beherrscht werden, können also nur dann zur Gefahr für den inländischen Meinungsbildungsprozess werden, wenn sie monopolartig und wettbewerbsverzerrend sind.

---

<sup>1180</sup> Wie *Gersdorf* auch selbst bezeugt: *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 64 ff.

<sup>1181</sup> *Gersdorf*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, 73 ff. Verbindet den Aspekt der demokratischen Willensbildung mit dem Gleichheitsprinzip und sagt, dass dies keinerlei unterschiedliche Behandlung zulasse, vielmehr eine strikte, schematische Gleichheit sei. Dies lässt sich aus dem Demokratieprinzip aber ebenso wenig herleiten, wie es für die Religionsgemeinschaften gilt. Deren unterschiedliche Behandlung beruht auf einer freiheitsverwirklichenden Förderung. Im demokratischen Willensbildungsprozess steht dem Staat ebenso die gleichberechtigte unterstützende Förderung zu, vgl. BVerfGE 80, 124 (134). Das bedeutet jedoch auch hier ausdrücklich keine schematische Gleichbehandlung: „Ein Verstoß gegen die aus Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG folgende Neutralitätspflicht liegt freilich nicht schon dann vor, wenn der Staat Förderungsmaßnahmen nicht unterschiedslos auf sämtliche unter die Pressefreiheit fallenden Druckerzeugnisse erstreckt. Der Staat genießt im Bereich der Grundrechtsförderung vielmehr einen weiteren Handlungsspielraum als im Bereich der Grundrechtseinschränkung. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG verbietet ihm nur, daß er den Inhalt der Meinungen oder die Tendenz von Presseerzeugnissen zum Förderungskriterium macht und sich auf diese Weise Einfluß auf den gesellschaftlichen Meinungs- und Willensbildungsprozeß verschafft, der nach dem Willen des Grundgesetzes im Interesse der personalen Autonomie und des demokratischen Systems staatsfrei zu bleiben hat (vgl. BVerfGE 20, 162 [174 ff.]). Dagegen ist es ihm nicht von vornherein verwehrt, die Förderung an meinungsneutralen Kriterien auszurichten.“ Der Staat darf also auch hier differenzieren, muss dies allerdings neutral hinsichtlich des Meinungsinhaltes tun.

<sup>1182</sup> Vgl. oben C. II. 1. b) Rundfunkfreiheit, S. 150.

<sup>1183</sup> Vgl. oben im Religionsverfassungsrecht: Friedenssicherung als Telos B. II. 2. d) cc) (1) (d) (α) Religionsfrieden, S. 55.

Eine Vielfaltssicherung, die die Voraussetzung für eine Zulassung zum Rundfunk ist, kann sich jedenfalls nicht an einem inländischen Anbieter von Rundfunk, der von einem ausländischen Staat beherrscht wird, stören, da dieser weder in rechtlicher Hinsicht, noch im Hinblick auf die tatsächliche Handhabung dieses Kriteriums Anlass zum Anstoß bieten kann. Eine generelle Vermutung, dass die ausländische Staatsbeherrschung zur Darstellung einer spezifischen Einzelmeinung führt, gibt es nicht. Genauso gut wie in Deutschland kann eine staatliche Rundfunkkontrolle auch in anderen Ländern auf Vielfalt gerichtet sein. Lediglich als eine von mehreren tendenziösen Einzelmeinungen könnte eine staatlich gelenkte Meinungsäußerung aufgefasst werden – wenn sie überhaupt, was nicht selbstverständlich ist, hierdurch propagandistisch beeinflusst würde.

Eine Gefahr für die Freiheitsausübung anderer Teilnehmer ist eine Medienvereinigung mit ausländischer Staatenbeteiligung zudem deshalb nicht, weil sie sich ebenfalls unter deutschem Rechtsregime befindet und sich an die gleichen Regeln halten muss wie private Teilnehmer.<sup>1184</sup> Darüber hinaus besteht auch hier wie in der Pressefreiheit kein Konkurrentenschutz in Form eines Anspruchs gegen den Staat.

Die möglicherweise verzerrten Inhalte selbst stellen, wie bereits bezüglich der Pressefreiheit beschrieben, keinen Ausschlussgrund für die Grundrechtsberechtigung dar.<sup>1185</sup> Solange es dem Empfänger der Massenkommunikation möglich ist, solchen Meinungen auszuweichen oder diese durch Hinzunahme anderer Quellen zu relativieren, besteht keine Gefahr für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe der Darstellung der Meinungsvielfalt in der Gesellschaft. Es besteht kein subjektiver Anspruch auf bestimmte Programminhalte.<sup>1186</sup> Daher kann es auch keinen Anspruch darauf geben, bestimmte Inhalte nicht zu empfangen. Ein Teilhabeanspruch kann nur gerichtet sein auf die gleichberechtigte Teilnahme am Rundfunk, nicht jedoch auf bestimmte Inhalte.<sup>1187</sup> Die Teilhabe des Empfängers am Rundfunk wird jedoch nicht durch die aktive Teilnahme bestimmter Rundfunkbetreiber beeinträchtigt.

Solange die Rundfunksendungen des ausländischen Staatsrundfunks nur einen geringen Anteil an der Meinungsbildung im Inland haben, sind sie jedenfalls nicht in der Lage, ein Meinungsmonopol darzustellen.<sup>1188</sup> Überdies besteht jedenfalls bei Offenlegung des

---

<sup>1184</sup> A.A. *Reinert*, Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und transnationaler Rundfunkfreiheit, 252 vgl. aber 264 ff.

<sup>1185</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 103 f.

<sup>1186</sup> Vgl. BVerfGE 79, 29 (43); zudem *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Rundfunkfreiheit Rn. 92; oder auf Repräsentation: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 110, 242 f.

<sup>1187</sup> Missverständlich insoweit *Ladeur*, in: Paschke/Berlit/Meyer, Rundfunkfreiheit Rn. 92, der sagt, es gebe gar keinen Teilhabeanspruch.

<sup>1188</sup> *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, 12 am Beispiel des damals im

staatlichen Ursprungs ein reflektierter Umgang mit einseitigen Meinungsquellen.<sup>1189</sup> Eine Gefahr für Meinungsmonopole ist also nicht schematisch anzunehmen, es müssen äußere Umstände hinzutreten. Damit sind Presse- und Rundfunkunternehmen mit ausländischer Staatsbeteiligung grundsätzlich grundrechtsberechtigt. Auf im Einzelnen auftretende Wettbewerbsverzerrungen muss im Wege der Grundrechtsabwägung eingegangen werden.

## (2) Kulturinstitute und andere Kulturvereinigungen mit ausländischem Einfluss

Schwieriger ist eine Beurteilung von Kulturinstituten und anderen kulturellen Vereinigungen, die zwar inländisch verfasst sind, aber der Kontrolle eines anderen Staates unterliegen. Der Staat kann auf die Mittlerorganisationen Einfluss nehmen, indem er entweder direkt inhaltliche Vorgaben für das Programm macht oder indirekt Finanzmittel für unliebsame Programmpunkte einbehält.<sup>1190</sup> In diesen Einflussmöglichkeiten drückt sich auch die Staatsaufgabe aus, die zu erfüllen dem Kulturinstitut aufgetragen ist.<sup>1191</sup> Da das Neutralitätsgebot in der Kunstfreiheit jedoch kein „echtes“ ist, sondern nur ein unter Distanzierung staatlicher Organe zustande gekommener inhaltlicher Entscheidungsprozess, kann der Grundrechtsberechtigung dieser Vereinigungen ohne weiteres keine Neutralitätsverpflichtung entgegengehalten werden. Es bleibt bei der grundsätzlichen Grundrechtsberechtigung nach Art. 19 III GG, soweit für diese ein personelles Substrat besteht.

Mittlerorganisationen können grundsätzlich selbst grundrechtsberechtigt sein aufgrund ihrer eigenen Vermittlungstätigkeit, die zum Beispiel in einem eigenen Auswahlverfahren für Ausstellungen bestehen kann. Diese Grundrechtsberechtigung besteht aber nicht aus einer eigenen künstlerischen Betätigung heraus, sondern als grundrechtlicher Schutz des Wirkbereichs des Künstlers.<sup>1192</sup> Die Mittlertätigkeit darf sich also nie gegen den Künstler wenden. Für eine solche Tätigkeit ist keine wesensmäßige Grundrechtsberechtigung gegeben. Vor diesem Hintergrund erklären sich auch die Problemfälle mit den deutschen Kulturinstituten während der gesamten Zeit ihrer Existenz.<sup>1193</sup> Diese Konflikte entstanden

---

Ausland agierenden Deutschlandfunks.

<sup>1189</sup> So auch die Überzeugung von *Ossenbühl*, Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, 12 f., für den DLF.

<sup>1190</sup> *Kilian*, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 111 (129).

<sup>1191</sup> *Kilian*, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 111 (129).

<sup>1192</sup> Vgl. oben unter C. II. 2. a) Kunstfreiheit, S. 164.

<sup>1193</sup> Ausführliche Aufzählung bei *Schulz*, Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht, 193 ff.; vgl. auch *Kilian*, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 111 (122 ff.) für das Goethe-Institut.

größteilig zwischen der Mittlerorganisation und dem Staat, den sie repräsentieren. Deren Ursprung liegt zumeist darin, dass dieser Staat sich in Erfüllung der Staatsaufgabe in die inhaltliche Kulturpolitik der Mittlerorganisation mit der Zielstellung einmischte, bestimmte Künstler nicht in deren Öffentlichkeit zu unterstützen. Genau diese Erfüllung der Staatsaufgabe ist darum nicht von einem eigenen Grundrechtsschutz des deutschen Kulturinstituts erfasst. Somit sind solche Vorfälle nicht als Problemfälle der Grundrechtsberechtigung der Mittlerorganisationen anzusehen.

Darüber hinaus kommt es auf die Anwendbarkeit des Neutralitätsprinzips auf die inländische juristische Person mit ausländischem Staatseinfluss an. Das Rudiment des Neutralitätsprinzips in der Kunstfreiheit besteht lediglich in der Enthaltensamkeit des deutschen Staates vor der Schaffung von Staatskunst. Das ist das Mindestmaß an Nichtidentifikation, das die Bezeichnung Neutralitätsprinzip noch verdient. Die an dessen Stelle getretene Vielfaltssicherung als Zweck staatlicher Förderung ermächtigt den Staat hingegen mit weitreichendem Beurteilungsspielraum, den Beitrag der juristischen Personen zur Vielfalt zu bewerten. Bedroht nach Ansicht des Staates der Staatseinfluss einer juristischen Person deren freien Beitrag zur künstlerischen Vielfalt, so muss er sie in seinem Auswahlverfahren für die Kunstförderung nicht berücksichtigen.

Darüber hinaus muss der Staat sie als Grundrechtsträger anerkennen und ihnen ein Abwehrrecht gegen seinen eigenen Einfluss zugestehen, wenn sie wesensmäßig Kunst ausüben, bzw. in ihrer Vermittlungstätigkeit Mittler der Grundrechtsausübung von Künstlern sind, also der ausländische staatliche Einfluss nicht geltend gemacht wird. Dann nämlich handeln auch diese in Erfüllung ihrer Staatsaufgabe, die einen direkten Einfluss auf ihre eigene Grundrechtsberechtigung hat, indem diese nicht mehr akzessorisch zum Schutz des Künstlers dienen. Das ist allerdings nur dann der Fall, wenn der ausländische Staat seinen Einfluss in der Weise geltend macht, dass keine Öffentlichkeit für den Künstler hergestellt wird, sondern bspw. unterbunden wird. In einem solchen Fall könnte der deutsche Staat ohne Rücksicht auf einen Grundrechtsstatus der Mittlerorganisation dieses Verbot eines bestimmten Künstlers zum Beispiel öffentlich kritisieren.<sup>1194</sup> Dies unterliegt dann keiner grundrechtlichen Rechtfertigungspflicht. Wird hingegen aus welchen Gründen auch immer bspw. die Veröffentlichung eines bestimmten Künstlers der Mittlerorganisation durch den ausländischen

---

Vergleichbare Fälle sind auch für ausländische Kulturinstitute denkbar.

<sup>1194</sup> Ein anderes Beispiel für einen Eingriff eines Staates gegenüber eines solchen Kulturinstituts findet sich bei *Kilian*, in: *Kulturverwaltungsrecht im Wandel*, 111 (123). Er berichtet, wie es für Aufsehen gesorgt hat, dass in manchen Ländern der Wunsch des Gastgeberlandes an das Goethe-Institut herangetragen wurde, bestimmte Bücher nicht in den Lesesälen zur Verfügung zu stellen.

Staat aufgetragen, so kann der deutsche Staat dies nicht ohne Rechtfertigung verbieten. Dann nämlich fällt dieses Verhalten in den Schutzbereich der Kunstfreiheit und eine wesensmäßige eigene Mittlertätigkeit der Mittlerorganisation ist gegeben, gleichgültig, wer diese veranlasst hat.

Eine wesensgemäße Grundrechtsberechtigung in der Kunstfreiheit besteht für Kulturinstitute nur im Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich des Künstlers. Fehlt dieser Zusammenhang und findet keine Vermittlertätigkeit für den Künstler statt, so ist die inländische juristische Person mit ausländischer Staatenbeteiligung nicht grundrechtsberechtigt.

### (3) Kultur- und andere Wissenschaftsinstitute mit ausländischem Einfluss

Auf Wissenschaftsinstitute mit ausländischem Staatseinfluss ist die Wissenschaftsfreiheit wesensmäßig anwendbar, wenn dem nicht das Neutralitäts-, oder besser Unabhängigkeitsgebot entgegensteht. Entscheidend ist hierfür, ob der wissenschaftliche Beitrag des Instituts selbst oder der wissenschaftliche Beitrag, der aus der Zusammenarbeit des Instituts mit der deutschen Hochschule entstanden ist, auch in den sachlichen Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit fällt. Wie bereits festgestellt, ist hierzu ein methodisches Vorgehen notwendig und, soweit eine organisatorische Einbindung in die staatliche getragene Hochschule besteht, der Ausschluss jeglicher Beeinflussung durch den Staat oder andere Gesellschaftsteile oder gar andere Staaten. Die Ergebnisoffenheit ist Teil des Schutzbereichs der Wissenschaftsfreiheit. Die Berechtigung des Staates zur organisatorischen Eingliederung der Forschung ist an diese „Unabhängigkeitsfunktion“ gekoppelt. Das heißt, monopolisiert er die Forschung in diesem Bereich, so muss er deren Unabhängigkeit sicherstellen.<sup>1195</sup>

Die Kooperation der Universität mit einer anderen Einrichtung, die – wenn auch als inländische juristische Person verfasst – der Kontrolle eines anderen Staates unterstellt ist, entspricht dieser Anforderung an die Unabhängigkeit nicht. Auf eine tatsächliche Beeinflussung der Forschung durch den fremden Staat kommt es dabei gar nicht an. Verpflichtung des Staates ist es, in seinem faktischen Monopol die Unabhängigkeit herzustellen.<sup>1196</sup> Zwar ist eine nur mittelbare oder hypothetische Beeinflussung der

---

<sup>1195</sup> Vgl. oben, C. II. 3. b) Objektiv-rechtliche Wirkung der Wissenschafts- und Forschungsfreiheit, S. 183.

<sup>1196</sup> Verpflichtungen der Universität aus dem Verhältnis zu ihren Mitgliedern sind stets öffentlich-rechtlich. Dies ist kein Fall der mittelbaren Drittwirkung, da sowohl Grundrechtsträger als auch Störer in einem öffentlich-rechtlichen Verhältnis zur Universität stehen, die die Grundrechtsausübung in diesem Rahmen schützen muss. Vgl. *Scholz*, in: *Maunz/Dürig/Herzog* (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 130.

Grundrechtsausübung nicht hinreichend als Verstoß gegen die Wissenschaftsfreiheit.<sup>1197</sup> Doch liegt hier eine flächendeckende Zusammenarbeit mit einer ausländischen staatlichen Stelle vor, die einen ganzen Forschungsbereich betrifft. Allein die Wahl des Forschungsgegenstandes oder auch die mögliche generelle Überprüfung der Forschung durch einen ausländischen Staat kommen einem Zensurvorbehalt nahe.

Je nach Ausmaß der Zusammenarbeit ist bereits die Möglichkeit, dass die in der Kooperation forschenden Wissenschaftler auf die Sichtweise des Staates Rücksicht nehmen müssen, eine Abhängigkeit, die sich nur im Einzelfall noch realisieren muss. Die Beeinflussungsmöglichkeit durch den anderen Staat ist als Vorbehalt für die Forschungsinhalte und -ergebnisse vorgesehen. Der Staat ist so weit in den Forschungsprozess einbezogen, dass die Forschung nicht unabhängig ist. Bereits an einer klaren institutionellen Abgrenzung fehlt es hier, wie es bspw. eine selbstverwaltende Einheit darstellen würde. Hier liegt vielmehr eine hierarchische, einseitig verwaltende Verbindung zum Staat vor.

Auch eine Kontrolle von Forschungsgeldern, von denen auch an der Hochschule angestellte Wissenschaftler abhängig sind, darf nicht durch den fremden Staat erfolgen. Die Forschungseinrichtung der Hochschule muss so gestaltet sein, dass ihre eigene, wissenschaftliche Forschung ohne die Zustimmung eines anderen Landes möglich ist. Es besteht ein Anspruch der Wissenschaftler der Hochschule an den Staat, eine unabhängige Forschung zu ermöglichen.

Über das Betreiben der Forschung auf dem betroffenen Gebiet hinaus kann eine zusätzliche Förderung im Rahmen der Kooperation stattfinden, wenn diese über das Mindestmaß an einzurichtender Forschung hinausgeht.<sup>1198</sup> Jedoch ist auch diese Abhängigkeit der Kooperation problematisch, wenn nicht nur zusätzliche Gelder für bestimmte Forschungsfragen erteilt werden, sondern inhaltliche Bedingungen einer Zusammenarbeit formuliert werden. Wenn bspw. die Forschung politische Bereiche berührt und der Staatseinfluss die Kontrolle über diesbezügliche inhaltliche Aussagen einfordert, können diese Ergebnisse nicht als unter Mitwirkung einer deutschen Hochschule stattgefundene Forschung veröffentlicht werden.

Dabei geht es nicht um den Schutz der Rezipienten der Wissenschaft, sondern um den Schutz der Wissenschaftsfreiheit der beteiligten Wissenschaftler.<sup>1199</sup> Ein Recht auf die Neutralität

---

<sup>1197</sup> BVerfGE 35, 79 (123); BVerfG, NVwZ 2005, 315 (316).

<sup>1198</sup> Gerade die Grundlagenforschung muss durch Unabhängigkeit gedeckt sein, BVerfG, NVwZ 2005, 315 (318).

<sup>1199</sup> Insbesondere Studenten haben einen eigenen verfassungsrechtlichen Status, der, bezogen auf Art. 12 GG,

oder Wahrheit von Forschungsergebnissen hat der Rezipient nicht.<sup>1200</sup> Dagegen können Wissenschaftler einer Hochschule einfordern, dass der Staat ihre staatliche Forschungsumgebung frei von äußeren Einflüssen hält. Diese Anforderung erfüllt die Eingliederung eines ausländischen staatlichen Instituts in die grundsätzliche Forschungsarbeit von Wissenschaftlern einer Hochschule nicht. Es besteht keine wesensmäßige Anwendbarkeit der Wissenschaftsfreiheit auf Wissenschaftsinstitute mit ausländischem Staatseinfluss. Institute wie das Konfuzius-Institut sind daher mangels Einhaltung der Unabhängigkeit der Forschung nicht grundrechtsberechtigt.

Juristische Personen, die sich auf die Wissenschaftsfreiheit berufen wollen, müssen Wissenschaft im hier dargelegten Sinne ausüben. Das bedeutet, sie müssen methodische, unabhängige Forschung betreiben. Die Beherrschung durch einen anderen Staat muss sich zwar nicht konkret auf die wissenschaftliche Tätigkeit auswirken, doch kann sie dies potentiell jederzeit tun. Durch einen Staat beeinflussbare Wissenschaft ist abhängige Tätigkeit. Damit wird sie jedoch dem definatorischen Anspruch von Wissenschaft i.S.d. Art. 5 III GG nicht gerecht. Eine Grundrechtsberechtigung nach Art. 5 III GG besteht also nicht für inländische juristische Personen mit ausländischer Staatsbeteiligung.

### c) Zusammenfassung

Die wesensmäßige Anwendbarkeit der Grundrechte ist jeweils abhängig vom personellen Substrat der juristischen Person und von der konkreten Ausgestaltung und Anwendbarkeit des Neutralitätsgebotes in seiner jeweiligen Ausprägung für das in Frage stehende Grundrecht. Soweit eine Grundrechtsberechtigung natürlicher Personen hinter der juristischen Person steht, besitzt diese ein personelles Substrat, auch wenn dies in ausländischen Journalisten, künstlerischen Mitarbeitern oder Wissenschaftlern besteht.

Das Neutralitätsgebot ist für die Medienfreiheiten ein im Zusammenhang mit Demokratie und der Herstellung von Meinungsvielfalt stehendes Gebot an den Staat, Meinungsmonopole zu verhindern. Die Gefahr eines Meinungsmonopols konnte nicht pauschal für Medienunternehmen mit ausländischer Staatenbeteiligung nachgewiesen werden. Ein Medienunternehmen mit ausländischer Staatenbeteiligung ist also als nach Art. 19 III GG

---

unabhängig von der Wissenschaftsfreiheit der Forschenden ist. Ihnen kann jeweils nur unter der Voraussetzung, dass sie selbst wissenschaftlich tätig sind, selbst die Wissenschaftsfreiheit zukommen. *Schenke*, NVwZ 2005, 1000 (1002); *Scholz*, in: Maunz/Dürig/Herzog (Hrsg.), Januar 2013, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 113 f., 119 ff., 179 ff.

<sup>1200</sup> *Fehling*, in: Bonner Kommentar GG, 2004, Art. 5 Abs. 3 GG Rn. 64.

grundrechtsberechtigt anzusehen. Eine Grundrechtsabwägung ergibt im Einzelfall die Möglichkeit, auf besondere Konstellationen einzugehen.

Eine klare teleologische Verknüpfung des künstlerischen Neutralitätsgebotes mit Zielen der Verfassung gibt es nicht. Vielmehr liegt hier das Ziel des Staates vor, eine bestimmte, die Marktmechanismen ausgleichende Ordnung in der Kunstförderung herzustellen. Auf Kulturinstitute sind demnach grundsätzlich die gleichen Maßstäbe anzuwenden, wie auf inländische Grundrechtsträger der Kunstfreiheit. Das Neutralitätsgebot ist auf das Verbot von Staatskunst reduziert. Durch diese geringe Bedeutung des Zurückhaltungsgebots des Staates in der Kunstfreiheit besteht keine Anwendbarkeit auf juristische Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung. Die wesensmäßige Anwendbarkeit ist gegeben.

Allein die Wissenschaftsfreiheit ist nicht wesensmäßig auf juristische Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung anwendbar. Das Grundrecht schützt unabhängige wissenschaftliche Tätigkeit. Eine solche liegt bei einer etablierten institutionellen Verbindung zu einem anderen Staat nicht vor. Bereits die jederzeitige Möglichkeit der staatlichen Einflussnahme ohne jede externe Kontrolle stellt abhängiges, also nicht methodisches Vorgehen dar, das nicht unter den Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit fällt.

Die grundrechtsspezifische Auslegung des personellen Substrats der jeweiligen juristischen Personen wird auch im 2016 erschienenen Vattenfall-Urteil<sup>1201</sup> des BVerfG angewandt. Der Entscheidung liegt eine Konstellation zugrunde, die die hier nicht näher besprochenen inländischen Wirtschaftsunternehmen betrifft, die zum größeren Teil von einem ausländischen Staat gehalten werden.

Das BVerfG hat in seiner Vattenfall-Entscheidung inländischen Wirtschaftsunternehmen, die in der Mehrheit der Anteile von einem ausländischen Staat gehalten werden, entschieden, dass diese grundsätzlich nicht grundrechtsberechtigt sind. Das BVerfG geht auf die Definition des personellen Substrats und damit den Sinn der Grundrechtsberechtigung ein: namentlich den Schutz individueller Grundrechtsträger in ihrer Freiheitsausübung. Den Mitgliedern soll ein Freiheitsraum der korporativen Grundrechtsausübung durch die juristische Person eingeräumt werden. Als Mitglieder der Vereinigung werden die Mitarbeiter deshalb angesehen, weil sie – wie etwa auch Mitarbeiter und Studenten einer Universität – gerade nicht nur eine Arbeitstätigkeit verrichten, sondern die juristische Person als Institution ihrer Freiheitsausübung ansehen können.

Hierbei muss auf den den einzelnen Grundrechtsträgern jeweils zustehenden, tatsächlich

---

<sup>1201</sup> *Kube*, in: Information und Einflussnahme, 124, 128 spricht von einem Sonderfall,

bestehenden Freiheitsraum abgestellt werden.<sup>1202</sup> Führen die natürlichen Personen nur aus, was ihnen von staatlichen Stellen vorgegeben wird, haben sie gerade keinen eigenen grundrechtlichen Freiheitsraum. Wenn man diese Mitarbeiter nicht in die Betrachtung des personellen Substrats einbezieht, bleibt als Träger nur noch der Vorstand der juristischen Person selbst. Das ist vergleichbar als würde man nur den Träger einer Religionsgemeinschaft anerkennen, nicht aber die Gläubigen als Mitglieder. Mit dieser Vorgehensweise ist die Menge der in Frage kommenden Grundrechtsträger, die möglicherweise das personelle Substrat stellen, von vornherein soweit eingeschränkt, dass fraglich ist, ob die juristische Person überhaupt der Grundrechtsausübung natürlicher Personen dienen können.

Bildet die jeweilige Grundrechtsausübung der Mitglieder den Maßstab für die Annahme eines personellen Substrats, werden die besonderen eingeschränkten Bedingungen staatlicher Strukturen für eine Freiheitsausübung der Individuen angemessen berücksichtigt. So erklärt das Bundesverfassungsgericht in der Vattenfall-Entscheidung in Bezug auf reine Wirtschaftsunternehmen das Eigentum in staatlicher Hand für funktionslos.<sup>1203</sup> Das Eigentum in der Hand eines Staates, so das Bundesverfassungsgericht, diene nicht der Funktion, deretwegen es durch das Grundrecht geschützt ist.

Im Unterschied hierzu liegt die Freiheitswahrnehmung in Religion und Kultur weiterhin in der Hand von handelnden natürlichen Personen: Diese Freiheitswahrnehmung wird auch in staatlicher Hand gerade nicht funktionslos, eine Verbindung beider Bereiche kann dennoch der Grundrechtsausübung Einzelner dienen. Dies gilt beispielsweise auch für die anglikanische Staatskirche, die in Deutschland den vollen verfassungsrechtlichen Schutz der Religionsfreiheit besitzt. Dies gilt aber auch für Religionen wie den Islam, der teilweise als Staatsreligion, teilweise unter dem Mantel des Laizismus in staatliche Hand gerät, aber stets der Religionsausübung seiner Mitglieder gilt. Insofern kann die Frage der Grundrechtsberechtigung inländischer juristischer Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung nur spezifisch nach dem jeweiligen Grundrecht beantwortet werden.

---

<sup>1202</sup> BVerfGE vom 6. Dezember 2016 1 BvR 2821/11 1 BvR 321/12 1 BvR1456/12 Rn. 188f.

<sup>1203</sup> BVerfGE vom 6. Dezember 2016 1 BvR 2821/11 1 BvR 321/12 1 BvR1456/12 Rn. 195.

### III. Grundrechtsabwägung

Nach den hier zur Grundrechtsberechtigung inländischer juristischer Personen mit ausländischer Staatsbeteiligung vorgetragenen Ergebnissen besteht die grundsätzliche Grundrechtsberechtigung nur hinsichtlich der Presse- und Rundfunkfreiheit, sowie hinsichtlich der Kunst- und Filmfreiheit. Eine Berufung auf die Wissenschaftsfreiheit ist hingegen nicht möglich. Daher werden die grundrechtlichen Abwägungsfälle, in die diese juristischen Personen geraten können, nur hinsichtlich dieser Grundrechte betrachtet. Dabei werden folgende mögliche Konflikte betrachtet: Die Grundrechtsabwägung der juristischen Person mit ausländischer Staatsbeteiligung mit ihren eigenen Mitgliedern, also ihrem personellen Substrat, mit den Rezipienten ihrer Grundrechtsausübung, also jeweils dem Empfänger des Rundfunks, dem Leser der Presse oder dem Betrachter von Kunst sowie die Abwägung mit den zur juristischen Person in Konkurrenz stehenden Grundrechtsträgern.

#### 1. Mit den eigenen Mitgliedern

Das personelle Substrat aufgrund dessen der inländischen juristischen Person mit ausländischer Staatsbeteiligung eine Grundrechtsberechtigung zukommen kann, liegt in ihren eigenen Mitgliedern. Das sind die Mitarbeiter eines Kulturinstituts, die nach eigener Verantwortung Ausstellungen organisieren und hierfür Werke auswählen, wie auch Lesungen und Diskussionsveranstaltungen leiten. Das sind aber auch Journalisten, die bei den Sendern oder den Presseunternehmen, Bild- und Nachrichtenagenturen tätig sind. Es liegt die Vermutung nahe, dass die Interessen der juristischen Person sich oft mit der ihrer Mitarbeiter decken.

Der bereits erwähnte, aber auch schon entschiedene Streit zur Frage einer „inneren Pressefreiheit“ zeigt jedoch auch, dass diese Interessen divergieren können und sich so zwei grundrechtliche Positionen gegenüberstehen. Dieses Spannungsverhältnis muss über die Grundrechtsabwägung gelöst werden. Dabei kann auf die Diskussion zur mittelbaren Drittwirkung von Grundrechten im Verhältnis einer gesellschaftlichen Gruppe zu ihren Mitgliedern zurückgegriffen werden. Die Entscheidung verläuft anhand der Frage, ob ein messbarer Schaden der Grundrechtspositionen droht oder ob lediglich ein ideologischer Schaden aus der dominanten Grundrechtsposition des Einen gegenüber dem Anderen zu erwarten ist. Das entscheidet sich danach, ob ein sog. ideologischer Verein vorliegt.

#### a) Presseunternehmen

Die Ergebnisse des zweimal größer diskutierten Streits<sup>1204</sup> über die innere Pressefreiheit sind gleich denen der bereits in der Religionsfreiheit vorgenommenen Analyse zur mittelbaren Drittwirkung der Grundrechte zwischen juristischen Personen und ihren Mitgliedern insgesamt<sup>1205</sup>.<sup>1206</sup> Der Streit dreht sich um die Frage, ob der Tendenzschutz des Presseunternehmens eingeschränkt werden muss, um dem einzelnen Redakteur ein Mitbestimmungsrecht bezüglich der ideologischen Tendenz des Unternehmens im Sinne seiner eigenen Pressefreiheit zuzugestehen.

Teleologisch liegt eine so enge Verknüpfung zwischen der publizistischen Entscheidung eines Presseunternehmens und dessen finanzieller Verantwortung vor, dass eine konsequente Zuerkennung der Grundrechtsberechtigung für juristische Personen nach Art. 19 III GG nur erfolgen kann, wenn die juristische Person auch diese Entscheidungen selbst treffen kann.<sup>1207</sup>

Die Grundrechtsberechtigung für die Presse- und Unternehmensfreiheiten kann eine juristische Person nur wahrnehmen, wenn sie auch die Verantwortung für Aktivitäten in beiden Bereichen innehat. Eine Mitbestimmung der ihr angehörigen Mitglieder hebt die eigentlich durch das Grundgesetz – bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen – vorgesehene eigene Grundrechtsberechtigung der juristischen Person auf.

Der einzelne Redakteur hat zwar kein nur abgeleitetes Presserecht,<sup>1208</sup> sondern ein eigenständiges, wie die technischen Möglichkeiten des Internets inzwischen offen darlegen (Blog etc.), aber seine Grundrechtsausübung wird durch die seines Verlages ersetzt, sobald er in diesen eintritt. Gemeinschaftliche Grundrechtsausübung muss nach eigenständigen Regeln der Gemeinschaft erfolgen und kann sich nicht an den grundrechtlichen Einzelinteressen festhalten. Ansonsten droht ein dauernder Konflikt zwischen den Individuen, der die gemeinsame Grundrechtsausübung an sich unmöglich macht. Möchte man also gemäß Art. 9 I und Art. 19 III GG Grundrechtsschutz für Vereinigungen gewähren, so muss dies zwangsläufig unter Ausschluss der Grundrechtsgewährleistung des Einzelnen erfolgen.

---

<sup>1204</sup>Einmal Ende der 1970er, aus Anlass größerer Zusammenlegungen von Verlagen aufgrund des technischen Fortschritts in der Druckerzeugung und dann noch einmal Mitte der 1990er, aus europäischer Perspektive, vgl. *Kloepfer*, „Innere Pressefreiheit“ und Tendenzschutz im Lichte des Artikels 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 17 f.; Dazu auch, aus europäischer Perspektive *Uwer*, Medienkonzentration und Pluralismussicherung im Lichte des europäischen Menschenrechts der Pressefreiheit.

<sup>1205</sup> Siehe oben, B. III. 2. Missbrauchsgefahr, S. 85.

<sup>1206</sup> Diese Einordnung erfolgt auch bei *Kloepfer*, „Innere Pressefreiheit“ und Tendenzschutz im Lichte des Artikels 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 19.

<sup>1207</sup> *Kloepfer*, „Innere Pressefreiheit“ und Tendenzschutz im Lichte des Artikels 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 21 m.w.N.

<sup>1208</sup> So 2000 noch *Schulz*, Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht, 306 ff.

Grenzbereiche müssen als Einschränkung der Grundrechtsfreiheit der Vereinigung in jedem Fall gesetzlich geregelt werden. Dann liegt eine angeordnete mittelbare Drittwirkung vor. In der Frage nach der Anwendbarkeit der mittelbaren Drittwirkung in der Dynamik zwischen festen gesellschaftlichen Gruppen und ihren Mitgliedern lautete das Ergebnis, dass sogenannte ideologische Vereinigungen keinen messbaren wirtschaftlichen Schaden bei ihren Mitgliedern hervorrufen können. Dieses scheinbare „Ausgeliefertsein“ des Grundrechtsträgers gegenüber gesellschaftlichen Machtpositionen hat allerdings einen entscheidenden Effekt, der den eigentlich gesellschaftlichen, nicht staatlichen Umgang mit solchen Problemen auch ausmacht: unter den derart nicht zugehörigen Mitgliedern entsteht das Potential, sich anderen gesellschaftlichen Gruppen zuzuordnen oder auch eine neue Gruppe zu gründen. Dieser Prozess von Neuordnung und Neubildungen von Gruppen ist ein gewünschtes, gesellschaftliches Phänomen, das durch staatlichen Eingriff nicht verändert werden soll. Diesen Prozess zu steuern obliegt nicht dem Staat. Er hat keine Entscheidungsmaßstäbe, inhaltliche ideologische Fragen zu entscheiden. Dies gilt insbesondere im Pressewesen. Privilegiert er eine dieser Grundrechtspositionen, so schließt er sich einer der in der Presse vertretenen ideologischen Tendenzen an.<sup>1209</sup> Der Grundrechtsträger an sich darf zwar Tendenzen und Ideologien haben, der Staat muss ihnen gegenüber aber blind sein. Deshalb kann er nicht dem einzelnen, in einem Tendenzbetrieb beschäftigten Journalisten zur Durchsetzung seiner Position gegenüber dem Unternehmen verhelfen. Eine Abwägung von Grundrechten zwischen dem Journalisten und dessen Unternehmen fällt also zugunsten des letzteren aus.

#### b) Rundfunkunternehmen

Die jetzt veränderten technischen Möglichkeiten eröffnen die gleiche Frage, wie sie in Bezug auf die Pressefreiheit gestellt wurde, nun auch für die Rundfunkfreiheiten. Zuletzt ist auch hier eine große Bandbreite an Spartensendern entstanden, die zum Teil nur vereinzelt verbreitete Ideologien oder Meinungen, ja sogar Glaubensrichtungen als Perspektive für ihren Sender wählen. Die Neugründung von Sendern wurde durch die Digitalisierung des Radios und über das Internet noch mehr erleichtert. Umso mehr zeigt sich, dass die Gesellschaft Probleme, die durch unterschiedliche Machtpositionen entstehen, selbst lösen kann. Sie

---

<sup>1209</sup> Ebenso gegen die Anwendbarkeit der Drittwirkung *Kloepfer*, „Innere Pressefreiheit“ und Tendenzschutz im Lichte des Artikels 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 33 ff.

benötigt hierfür nicht die Hilfe des Staates, der zwischen den Positionen vermittelt. Zwar haben diese Sender i.d.R. nicht das Publikum, das bei großen Medienunternehmen existiert, doch genügt bereits diese dezentrale Struktur des Internets, um einen erheblichen Betrag zur Begrenzung der Monopolisierung von Medienstrukturen zu leisten. Eine ordnende Hand des Staates über die mittelbare Drittwirkung der Grundrechte ist also auch hier nicht erforderlich.

### c) Kunst- und Kulturvereine

Fraglich ist, ob den Mitarbeitern der Mittlerorganisation überhaupt eigene Grundrechte zustehen. Sie klagten und klagen gelegentlich über eine Selbstzensur der Mittlerorganisation über ihre Mitarbeiter, die sich aus dem zeitweiligen Druck des Staates gegenüber dieser ergibt.<sup>1210</sup> Da die Selbstdarstellung des ausländischen Staates jedoch eine Staatsaufgabe ist,<sup>1211</sup> kann die Interaktion des deutschen Staates mit dem ausländischen Staat nicht vermittelt über die Grundrechte der Mitarbeiter geschehen. Beide Staaten stehen in einem diplomatischen Verhältnis zueinander und regeln Probleme untereinander möglichst einvernehmlich.<sup>1212</sup> Würde ein Mitarbeiter seine Grundrechte gegenüber dem deutschen Staat gerichtet auf eine Abwehr der ausländischen Beeinflussung hin geltend machen, so bestünde kein Schutzauftrag des deutschen Staates. Die deutschen Grundrechte sind in diesem Innenverhältnis nicht anwendbar.<sup>1213</sup> Bei dieser Tätigkeit der Mitarbeiter liegt keine künstlerische Tätigkeit vor,<sup>1214</sup> bzw. kann diese nicht vermutet werden. Für den deutschen Staat stellt sich die Tätigkeit des Kulturinstituts als geschlossene Aufgabe dar. Genauso wenig wie die Mittlerorganisation selbst Grundrechtsschutz gegenüber dem ausländischen Einfluss hat, kann der einzelne Mitarbeiter des Kulturinstituts Grundrechtsschutz für sich beanspruchen. Bezogen auf die Kunstfreiheit kommt es also nicht zu einer Grundrechtsabwägung, da zwar die juristischen Personen, nicht aber deren Mitglieder selbst grundrechtsberechtigt sind.

---

<sup>1210</sup> *Kilian*, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 111 (128, vgl. auch S. 132) – teilweise entwichs diesem Druck auch eine verstärkte Identifikation des Kulturinstituts mit seinen Mitarbeitern und eine Positionierung unabhängig vom Staat.

<sup>1211</sup> *Kilian*, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 111 (128, 132 ff.).

<sup>1212</sup> *Kilian*, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 111 (129).

<sup>1213</sup> Für deutsche Kulturinstitute ebenso: *Kilian*, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 111 (139).

<sup>1214</sup> *Kilian*, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 111 (139).

## 2. Mit Empfängern

Wie bereits festgestellt, gibt es keine grundrechtliche Absicherung des Empfängers der Medien- und Kunstfreiheiten<sup>1215</sup>. Der Status des Empfängers ist zum Teil durch eigene Grundrechte in besonderer Weise abgesichert, wie das Beispiel der Informationsfreiheit verdeutlicht. Außerhalb dessen gibt es keinen Anspruch auf die Umsetzung der mit der Förderung verbundenen Ziele, wie der Sicherung von Vielfalt aus Empfängersicht.

### a) Propaganda

Im gleichen Sinne kann es aus der Sicht von Mediennutzern oder Zuschauern keinen Schutz vor Propaganda geben. Es besteht kein grundrechtlicher Anspruch der Rezipienten gegen den Staat, diese vor undifferenzierten oder die Meinungsvielfalt nicht wiedergebenden Presse- und Rundfunkunternehmen zu beschützen. Meinungsvielfalt entsteht eher aus dem Zulassen vieler unterschiedlicher Einzelmeinungen, als aus der Verpflichtung jedes einzelnen Medienunternehmens auf die Darstellung der ganzen Bandbreite von Meinungen oder auf eine inhaltlich ausgewogenen Darstellung. Das gilt auch und insbesondere für die Rundfunkfreiheit. Denn hier besteht eine zusätzliche Absicherung der Meinungsvielfalt über das öffentlich-rechtliche Programm. Dessen Verpflichtung zur ausgleichenden Darstellung bleibt erhalten und bietet so einen Mindeststandard von Meinungsvielfalt. Gerade unter diesen Voraussetzungen kann die ggf. propagandistische Meinung eines inländischen Medienunternehmens mit ausländischer Staatsbeteiligung als eine unter vielen wirken. Es besteht nicht die Gefahr einer strukturellen Diskriminierung der Empfänger, die durch den Staat ausgeglichen werden muss. Im Presserecht funktioniert der Erhalt der Meinungsvielfalt sogar ganz ohne staatliche Absicherung. Lediglich eine Privilegierung solcher Medienunternehmen durch den deutschen Staat ist eingeschränkt, weil diese zur Monopolisierung von Meinungen beitragen könnte. Ein solches Vorgehen steht jedoch nicht in Frage. Daher muss darauf an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.

Auch die Kulturinstitute betreiben Eigenwerbung des Staates.<sup>1216</sup> Darin definiert sich auch deren Staatsaufgabe, die beim Goethe-Institut dazu führt, dass es nicht grundrechtsberechtigt

---

<sup>1215</sup> *Starck*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Art. 5 Abs. 1 und 2 GG Rn. 54 spricht zwar von der staatlichen Pflicht, die Presse- und Rundfunkfreiheit insgesamt zu gewährleisten, also zu ermöglichen, dass andere Grundrechtsträger ihre Freiheit nutzen, um Informationen zu verbreiten. Doch ist dies nicht gleichbedeutend mit einem Anspruch des Einzelnen auf Inhalt oder Qualität einer oder bestimmter Veröffentlichungen. Geschützt ist durch die Informationsfreiheit lediglich das Vorhandensein von allgemeinen Quellen. *Huster*, in: *Kultur im Verfassungsstaat*, 51 (59).

<sup>1216</sup> *Schulz*, *Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht*, 255.

ist. Die Abgrenzung von staatlicher Eigenwerbung und Propaganda fällt schwer. Durch Darstellung von Sprache, Kulturleben und Wissenschaftslandschaft eines Landes soll für dieses geworben werden. Dies entspricht einer wertenden Meinungsäußerung mit Tendenz, die also bei ausländischen Kulturinstituten im Inland deshalb grundsätzlich geschützt ist. Wie eine solche Meinung instrumentalisiert werden kann, ist nicht erkennbar.<sup>1217</sup>

Zwar ermöglicht die privatrechtliche Organisation von Kulturinstituten eine Distanzierung zum Staat, die es wiederum erleichtert, dass das Institut von Rezipienten nicht als behördengleicher Apparat aufgefasst wird.<sup>1218</sup> Diese vermuten und erwarten hinter einer privatrechtlichen Organisation nicht zwangsläufig Propaganda und tatsächlich liegt vielen Kulturinstituten aus ihrem Selbstverständnis heraus dieser Auftrag fern. Sie sehen sich eher als teilweise autonome Vermittler von Kultur, nicht als Auftragnehmer des Staates.

Die Besucher und Nutzer dieser Einrichtungen erwarten jedoch ebenfalls durch das Auftreten als privatrechtlicher Verein keine Anspruchsberechtigung auf eine ausgewogene Art der Darstellung von der Kultur eines Landes. Die einseitige Darstellung eines Staates ist jedenfalls nicht gefährlich für den Besucher. Seine Betrachtung der Ausstellungen, Besuch der Lesungen etc. muss grundrechtlich nicht gegen eine möglicherweise bestehende Einseitigkeit abgesichert werden. Dem Empfänger von Medien und Kultur kommt also keine Grundrechtsberechtigung – außerhalb der bereits beschriebenen Stellung unter der Informationsfreiheit – zu. Eine Abwägung zwischen diesen beiden Positionen muss nicht vorgenommen werden.

#### b) Staatliche Leistungen zur Medien- und Kulturförderung

Bedient der Staat die grundrechtliche Leistungsdimension, so muss er dies selbstverständlich paritätisch tun. Die Pflicht zu dieser Ordnung geht jedoch vom grundrechtlichen Anspruch der Grundrechtsträger aus, die die Leistung erhalten. Einen Anspruch des Publikums auf die Unterstützung eines bestimmten Künstlers oder einer Sendung bzw. einer Zeitung gibt es nicht. Bspw. gibt es in der Pressefreiheit einen Anspruch auf Zulassung zu Pressekonferenzen oder Berichterstattung aus dem Gerichtssaal. Bei begrenzten Plätzen muss eine Auswahlentscheidung der zu beteiligten Presseerzeugnisse inhaltsneutral geschehen.<sup>1219</sup> Das führte zu sonderbaren Auswüchsen, wie zum Beispiel dem wiederholt durchgeführten

---

<sup>1217</sup> So aber *Schulz*, Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht, 255.

<sup>1218</sup> *Kilian*, in: Kulturverwaltungsrecht im Wandel, 111 (133 f.).

<sup>1219</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier (Hrsg.), Art. 5 GG Rn. 231 (Rundfunkfreiheit), 245 (Informationsfreiheit), 249 (Pressefreiheit).

Losverfahren im NSU-Prozess am Oberlandesgericht München.<sup>1220</sup> Diesen Anspruch gibt es zwar für den Grundrechtsträger selbst, aber nicht aus Sicht des Publikums. So hat bspw. der FAZ-Leser keinen Anspruch auf Beteiligung dieser Zeitung am Gerichtsprozess. Eine Abwägung der Position der inländischen juristischen Person mit ausländischer Staatsbeteiligung mit den Rezipienten ihrer Grundrechtsausübung oder derjenigen der anderen, mit ihr in Konkurrenz stehenden juristischen Personen findet also nicht statt. Diese Position ist nicht grundrechtlich abgesichert.

### 3. Mit Konkurrenten

Der wichtigste Bereich von Grundrechtskollisionen, in die inländische juristische Personen mit ausländischer Staatsbeteiligung involviert werden können, ist ihre Beziehung zu Konkurrenten und Wettbewerbern. Es stellt ein Problem dar, wenn die Staatsbeteiligung inländischer juristischer Personen eine Art Wettbewerbsverzerrung zu ihren Gunsten hervorruft. In Bezug auf die Grundrechtsberechtigung wurde bereits geklärt, dass sowohl für Kunst-, Presse-, als auch für Rundfunkfreiheit eine Monopolstellung, verbunden mit der Beeinträchtigung der mit den Freiheiten jeweils verbundenen Ziele wie Meinungsvielfalt, nicht zu befürchten sind. Daher ist gegen die Grundrechtsbeeinträchtigung inländischer juristischer Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung nichts einzuwenden.

Die Frage nach der Grundrechtsabwägung zielt insbesondere auf eine paritätische Behandlung der am Wettbewerb teilnehmenden Grundrechtsträger bei Kooperationen oder staatlichen Leistungen ab. Hier darf die Auslandsbeteiligung der juristischen Person nicht zu einer Privilegierung durch staatliche Leistungen führen. Wie bereits dargelegt, treten solche Spannungen bisher nicht auf. Der Staat trifft in Bezug auf staatliche Förderungen eine Auswahlentscheidung insbesondere in Kunst und Rundfunk, die auf die Repräsentanz einer Gruppe keine Rücksicht nehmen. Das inhaltlich künstlerische Entscheidungskriterium in der Kunst verhindert diese Gefahr völlig. Hier kommt es nur auf den ästhetischen Wert von Kunst an, nicht darauf, ob die Vermittlung der Kunst durch ein Auslandsinstitut o.Ä. erfolgte. Im Rundfunk ist weder eine Genehmigung noch eine Aufnahme ins Programm der öffentlich-rechtlichen Sender von der Beteiligung eines anderen Staates abhängig. Es wird allenfalls auf die Einhaltung von Meinungsvielfalt geachtet oder die einzelne Sendung gerade als Bestandteil einer großen, differenzierten Meinungslandschaft aufgenommen. Die Presse

---

<sup>1220</sup> *Hanfeld*, Gleiche Chancen für alle Medien gab es nicht.

genießt keine staatliche Förderung. Durch diese Behandlung werden die juristischen Personen mit ausländischer Staatsbeteiligung nicht privilegiert.

Im Unterschied zu diesen Grundrechten gab es in den Kooperationsentscheidungen des Staates mit Religionsgemeinschaften die Gefahr der Bevorzugung von Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung, weil diese besser organisiert sind. Das bietet dem Staat einen zuverlässigen Verhandlungspartner. Die Förderung der Kultur hingegen verlangt eine solche Organisationsstruktur nicht, da zu fördernde Grundrechtsträger eher selten in Gruppen auftreten oder aber in solchen Gruppen organisiert sind, die zugleich wirtschaftliche juristische Personen darstellen und damit stets verlässlich organisiert sind. Somit liegt keine Wettbewerbsverzerrung der Förderung durch den ausländischen staatlichen Bezug vor.

#### 4. Zusammenfassung

Die Grundrechtsabwägung der juristischen Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung erfolgt mit ihren Mitgliedern, den Empfängern ihrer Grundrechtsausübung und ihren Konkurrenten. Im Gegensatz zur Religionsgemeinschaft sind die Mitglieder und die Rezipienten von Medienunternehmen und Kulturinstituten nicht identisch.

Die Grundrechtsausübung der eigenen Mitglieder der Medien- und Kulturvereinigungen decken sich zumeist mit der Grundrechtsausübung der juristischen Person. Decken sie sich nicht, so können sie zumindest nicht gegeneinander ausgespielt werden, da die Grundrechtsberechtigung der juristischen Person die der einzelnen Mitglieder ersetzt. Es liegt die gleiche Konstellation vor wie bei der Drittwirkung der Grundrechte in Bezug auf Religionsgemeinschaften.

Die Empfänger der Grundrechtsausübung von juristischen Personen sind hinsichtlich dieser Stellung nicht grundrechtsberechtigt. Ausnahme ist allein die Informationsfreiheit, korrespondierend zur Presse- und Rundfunkfreiheit, die allerdings nur einen begrenzten Anwendungsbereich hat. Über die Rezipienten können keine Ansprüche an den Staat über die Leistungsverteilung gestellt werden.

Konkurrenten um die Leistungen des Staates dürfen nicht aufgrund einer fehlenden Staatenbeteiligung gegenüber inländischen juristischen Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung benachteiligt werden. Der Staat hat auf eine paritätische Verteilung zu achten. Dafür muss er, gleichsam wie für die Kooperationen im Religionsbereich, objektive Kriterien für die Verteilung finden und anwenden. Das in den Medien- und Kunstfreiheiten

bestehende Kriterium der Herstellung von Vielfalt ist neutral hinsichtlich der Frage nach einer Staatenbeteiligung. Als Teil der allgemeinen Meinungs- oder Kunstlandschaft kann die Grundrechtsausübung der inländischen Medienunternehmen und Kulturinstitute zur Vielfalt beitragen, ohne sie zu verzerren. Sie darf staatlicherseits nicht bevorzugt werden.

#### IV. Zusammenfassung Grundrechtsberechtigung und Grundrechtsabwägung der Medien- und Kulturvereinigungen

Die Neutralitätspflicht des Staates im Bereich der Kommunikations-, Kultur- und Wissenschaftsfreiheiten ist kein Selbstzweck. Sie dient unmittelbar der Freiheitsausübung der Grundrechtsträger. Durch die Neutralitätsverpflichtung wird der Staat davon abgehalten, auf eine Weise in die Gesellschaft hineinzuwirken, in der neben ihm keine Freiheitsausübung von Grundrechtsträgern möglich ist. Es soll die Monopolbildung in einem Freiheitsbereich verhindert werden, die sich schädlich auf andere Teilnehmer auswirkt.

In den Bereichen Kommunikation, Kultur und Wissenschaft versucht der Staat durch seine Zurückhaltung und Steuerung eine Balance zwischen der Schaffung objektiver Rahmenbedingungen für eine Vielfalt einerseits und wenig Eingriffen in die Freiheitsausübung andererseits herzustellen. Im Vertrauen auf eine gesellschaftliche Regulierung gelingt ihm dies in der Pressefreiheit bereits gut. In der Rundfunkfreiheit verwirklichen sich jedoch bereits monopolartige Missbrauchsfälle, die sich nicht mehr mit der Vielfaltssicherung rechtfertigen lassen. Innerhalb der Kunstfreiheit besteht ein kompliziertes System der staatlichen Förderung mit verfahrensbezogener Unabhängigkeit inhaltlicher Urteile. In der Wissenschaftsfreiheit scheint die Herstellung von breit aufgestellter Forschung und Lehre nicht ohne die staatlichen Rahmenbedingungen möglich. Die wirtschaftliche Vereinnahmung dieser Freiheitsbereiche würde im freien Spiel der Gesellschaft wohl die Überhand gewinnen.

Darum wurde auf den Ebenen der Grundrechtsberechtigung von und der Grundrechtsabwägung mit juristischen Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung differenziert nach den jeweiligen Grundrechtsbereichen eine Analyse über den Umgang mit den Besonderheiten dieser Konstellation vorgenommen.

In Bezug auf die Pressefreiheit und die Rundfunkfreiheit ist einer Wettbewerbsverzerrung durch Presse- und Rundfunkunternehmen mit ausländischer Staatsbeteiligung nicht zu erwarten. Eine mögliche einseitige Darstellung ist nach der hier vertretenen Ansicht als Teil der Meinungslandschaft kein Verstoß gegen das Telos der Meinungsvielfalt. Einen Anspruch seitens der Rezipienten auf eine ausgewogene journalistische Darstellung gibt es nicht. Ihnen steht allenfalls die Informationsfreiheit zu, die verlangt, dass öffentlich zugängliche Quellen überhaupt frequentiert werden können. Leistungen des Staates sind paritätisch im Hinblick auf eine Verstärkung der Freiheitsausübung zu verteilen. Die Rezipienten sind dabei nicht im Fokus der Freiheitsverwirklichung, da deren Grundrechtsposition sich von der der juristischen Personen unterscheidet.

Die Kunstfreiheit können Kulturinstitute des Auslands für sich geltend machen, soweit damit keine Privilegierung dieser juristischen Personen gegenüber anderen Grundrechtsträgern einhergeht. Als verbotene Staatskunst wird die Selbstdarstellung eines anderen Staates mit seiner Kultur nicht verstanden. Diese ist grundsätzlich zulässig und juristische Personen mit ausländischer Staatsbeteiligung haben die Grundrechtsberechtigung inne. Eine Grundrechtsabwägung findet nur zu den Konkurrenten staatlicher Förderung statt. Hier besteht jedoch durch inhaltliche Entscheidungskriterien ebenfalls nicht die Gefahr einer Privilegierung.

Auf die Wissenschaftsfreiheit können sich inländische juristische Personen mit ausländischer Staatsbeteiligung nicht berufen. Der Schutzbereich des Grundrechts sieht selbst eine Beschränkung auf wissenschaftliche Arbeit vor. Wissenschaftliches Arbeiten ist gekennzeichnet durch methodisches, ergebnisoffenes Arbeiten. Eine institutionalisierte staatliche Verbindung zu einem ausländischen Staat steht dieser Ergebnisoffenheit entgegen. Bereits die potentielle dauerhafte Eingriffsmöglichkeit des Staates in den Forschungsprozess genügt, um die Unabhängigkeit der Wissenschaft zu verneinen. Eine Grundrechtsabwägung findet nicht statt.

#### D. Zusammenfassung der Ergebnisse

Wie bereits eingangs festgestellt, muss eine Grundrechtsberechtigung für inländische juristische Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung trotz aller struktureller Ähnlichkeiten bereichsspezifisch für jedes Grundrecht festgestellt werden. Das Gebot der wesensmäßigen Anwendbarkeit der Grundrechte auf juristische Personen nach Art. 19 III GG bietet den Rahmen dafür. Eine wesensmäßige Anwendbarkeit berücksichtigt sowohl, ob ein personelles Substrat bei der jeweiligen juristischen Person vorhanden ist, wie auch, ob das Neutralitätsgebot in seiner jeweiligen Ausprägung auf das Verhältnis einer privaten juristischen Person zu einem ausländischen Staat anwendbar ist. Dabei sind Überlegungen zum jeweiligen Sinn und Zweck des Neutralitätsprinzips in die Betrachtung einzubeziehen. Die Neutralitätsverpflichtungen des Staates dienen jeweils der größtmöglichen Freiheitsausübung der Grundrechtsträger sowie der Friedenssicherung zwischen den Grundrechtsträgern.

Die Frage nach dem personellen Substrat wird anhand der Freiheitsausübung der Mitglieder entschieden. Dafür gibt der Schutzbereich vor, wann eine Freiheitsausübung als Religion, Presse, Kunst oder Wissenschaft zu qualifizieren ist. Die Besonderheit des Selbstbestimmungsrechts der Religionsangehörigen verleiht diesen jedoch einen zusätzlichen Schutzmantel, auch staatliche Religionsausübung als Religion zu begreifen. In der Wissenschaft ist hingegen bereits der Schutzbereich auf ein methodisches Vorgehen beschränkt, was staatliche und andere Einflussnahmen grundsätzlich ausschließt. In dieser Analyse liegt daher eine logische Fortsetzung des Gedankens des BVerfG in der Vattenfall-Entscheidung.

Für die einzelnen hier untersuchten Grundrechte kommen damit folgende Ergebnisse zustande:

Religionsgemeinschaften mit ausländischer Staatenbeteiligung besitzen ein personelles Substrat in ihren Mitgliedern. Zudem ist das staatskirchenrechtliche Neutralitätsgebot in all seinen Ausprägungen nicht auf die Beziehung der Religionsgemeinschaft zu einem ausländischen Staat anwendbar. Die Religionsgemeinschaften mit einer ausländischen Staatenbeteiligung sind grundrechtsberechtigt.

Medienunternehmen mit einer ausländischen Staatenbeteiligung besitzen ebenfalls ein personelles Substrat, das in seinen Mitarbeitern, nicht aber in seinen Zuschauern oder Lesern besteht. Das Gebot der Staatsferne (Rundfunk) bzw. der Staatsfreiheit (Presse) ist jeweils

nicht auf die Beziehung des Medienunternehmens zu einem ausländischen Staat anwendbar. Auch ausländische Kulturinstitute besitzen in ihren Mitarbeitern ein personelles Substrat. Das Verbot der Staatskunst richtet sich nur an den deutschen Staat. In beiden Grundrechtsbereichen muss zusätzlich das Ziel der Vielfaltssicherung von Meinungen und Kunst eingehalten werden. Dieses wird aber auch unter Beteiligung von juristischen Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung erreicht. Medienunternehmen mit ausländischer Staatenbeteiligung und Kulturinstitute sind also nach Art. 5 I 2 2. und 3. Var. und nach Art. 5 III 1. Alt. GG grundrechtsberechtigt.

Kultur- und Wissenschaftsinstitute, die sich auf die Wissenschaftsfreiheit berufen wollen, haben ihr personelles Substrat ebenfalls in ihren Mitarbeitern. Allerdings erstreckt sich der Schutzbereich der Wissenschaftsfreiheit nur auf methodische, also ergebnisoffene Tätigkeiten. Wissenschaftliche Tätigkeit liegt nur vor, wenn sie unabhängig von anderen Einflüssen ist. Ein ausländischer staatlicher Einfluss kann also nicht von der juristischen Person selbst bestimmt werden. Das Neutralitätsgebot der Wissenschaftsfreiheit ist also auf dieses Verhältnis anwendbar. Somit besteht keine wesensmäßige Anwendbarkeit der Wissenschaftsfreiheit auf juristische Personen mit ausländischer Staatenbeteiligung. Diese sind nicht grundrechtsberechtigt.

Bei bestehender Grundrechtsberechtigung kann die Grundrechtsausübung der juristischen Person mit ausländischer Staatenbeteiligung im Kollisionsfall mit anderen Grundrechtsträgern abgewogen werden. Dafür kommen insbesondere die Mitglieder der juristischen Person sowie die Rezipienten, deren Grundrechtsausübung und die Konkurrenten in Bezug auf staatliche Leistungen in Betracht.

Für die Beziehung zu den Mitgliedern der juristischen Personen gelten die Grundrechte allenfalls mittelbar. Jedoch ist bei ideellen Vereinigungen, wie sie hier in Bezug auf alle Grundrechte vorliegen, die Kollision prinzipiell ohne Anwendung der Grundrechte zu lösen. Die Grundrechtswahrnehmung der juristischen Person ersetzt die ihrer Mitglieder.

Rezipienten sind bis auf die besondere Ausnahme der Religionsfreiheit selbst nicht grundrechtsberechtigt. Bei Religionsgemeinschaften fallen die Mitglieder und die Rezipienten der juristischen Person zusammen. Eine Grundrechtsabwägung findet also insoweit nicht statt. Im Wettbewerb mit anderen juristischen Personen ohne Staatenbeteiligung stehen die juristischen Personen mit Staatenbeteiligung in Konkurrenz um staatliche Leistungen. Zwischen den juristischen Personen sollen Wettbewerbsverzerrungen verhindert werden. Darum muss der Staat paritätisch handeln. Dies gewährleistet einen friedlichen Zustand zwischen den Grundrechtsträgern.

## Literaturverzeichnis

*Abgeordnetenhaus Berlin*, Drucksache 15/12872 – Kleine Anfrage des Abgeordneten Özcan Mutlu vom 06.10.2005 im Berliner Senat.

*Alexy, Robert*, Theorie der Grundrechte, 3. Auflage, Frankfurt a.M. 1996.

*Al Musnad, Ibrahim* im Interview mit Hagenberg-Miliu, Ebba, Ibrahim Als Musnad: „Ich sehe uns als aktiven Teil der Gesellschaft“, 19.06.2008, abrufbar im Internet: <<http://www.general-anzeiger-bonn.de/lokales/bonn/ibrahim-al-musnad-ich-sehe-uns-als-aktiven-teil-der-gesellschaft-article168851.html>> (Stand:16.01.2019).

*Amherd, Moritz*, Was verändert eine Trennung in der Kirche und im Staat?, in: Carlen, Louis (Hrsg.), Trennung von Kirche und Staat, Vorträge an einer Tagung an der Universität Freiburg Schweiz, Freiburg, Schweiz 1994, 55.

*American Jewish Committee*, Who we are, abrufbar im Internet: <<https://www.ajc.org/whoweare>> Stand: 16.01.2019).

*American Jewish Committee*, Global Offices, abrufbar im Internet: <<https://www.ajc.org/globaloffices>> (Stand: 16.01.2019).

*Anschütz, Gerhard*, § 106 Die Religionsfreiheit, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band. 2, Tübingen 1998 (Unveränderter Nachdruck der 1. Auflage von 1932), 675.

*Anschütz, Gerhard*, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Nachdruck der 14. Auflage, Darmstadt 1960.

*Anti-Defamation League*, About the Anti-Defamation League, abrufbar im Internet: <<http://www.adl.org/about-adl/>> (Stand:16.01.2019).

*AP*, About us, abrufbar im Internet: <<http://www.ap.org/company/about-us>> (Stand: 16.01.2019).

*Badura, Peter*, Schutz von Religion und Weltanschauung durch das Gesetz, Tübingen 1989.

*Badura, Peter*, § 6 Staatskirchenrecht als Gegenstand des Verfassungsrechts, in: Friesenhahn, Ernst/Listl, Joseph/Pirson, Dietrich (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, Band 1, 2. Auflage, Berlin 1994, 211.

*Bayer, Klaus Dieter*, Das Grundrecht der Religions- und Gewissensfreiheit – Unter besonderer Berücksichtigung des Minderheitenschutzes, Baden-Baden 1997.

BeckOK GG, siehe unter *Epping, Volker/Hillgruber, Christian* (Hrsg.).

*Bergmann, Marcus*, Strafbarkeit vertragswidrigen Unterlassens, Baden-Baden 2012.

Berliner Kommentar GG, siehe unter *Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram* (Hrsg.).

*Bersick, Sebastian/Gottwald, Jörn-Carsten*, Von wegen Zivilmacht: 10 Jahre Strategische Partnerschaft der Europäischen Union und der Volksrepublik China, Integration 2013, 290.

*Bethge, Herbert*, § 203 Grundrechtswahrnehmung, Grundrechtsverzicht, Grundrechtsverwirkung, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Band IX: Allgemeine Grundrechtslehre, 3. Auflage, Heidelberg 2011, 1111.

*Bethge, Herbert*, Zur Existenz und Relevanz eines Finanzgewährleistungsanspruchs einer Rundfunkanstalt gegen den Staat, DÖV 1988, 97.

*Bickel, Markus*, Prozess ohne Angeklagte, FAZ vom 08.07.2011, 10.

*Bidder, Benjamin*, Kreml-Sender Russia Today: „Wenn Russland Krieg führt, ziehen wir mit in die Schlacht“, abrufbar im Internet: <<http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/kreml-sender-russia-today-chefredakteurin-simonjan-im-interview-a-916021.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Bingener, Reinhard/Lucius, Robert von*, Integrationspolitisches Geduldsspiel, FAZ vom 09.04.2014, 8.

Bonner Kommentar GG, siehe unter *Dolzer, Rudolf (Hrsg.)* oder *Dolzer, Rudolf (Hrsg.)/Kahl, Wolfgang*.

*Borowski, Martin*, Die Glaubens- und Gewissensfreiheit des Grundgesetzes, Tübingen 2006.

*Brenner, Michael*, Bericht von Professor Dr. Michael Brenner in: Fiedler, Wilfried/Robbers, Gerhard/Brenner, Michael, Staat und Religion, VVDStRL 59 (2000), 264.

*Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Religionsfreiheit: Die Kirche in der modernen Welt, Schriften zu Staat, Gesellschaft, Kirche Band 3, Freiburg im Breisgau u.a. 1990.

*Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Freiheitssicherung gegenüber gesellschaftlicher Macht, in: Posser, Diether/Wassermann, Rudolf (Hrsg.) Freiheit in der sozialen Demokratie – eine Dokumentation zum 4. Rechtspolitischen Kongreß der SPD vom 6. bis 8. Juni 1975 in Düsseldorf, Karlsruhe 1975, 69.

*Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, Grundrechtsgeltung gegenüber Trägern gesellschaftlicher Macht?, in: Posser, Diether/Wassermann, Rudolf (Hrsg.) Freiheit in der sozialen Demokratie – eine Dokumentation zum 4. Rechtspolitischen Kongreß der SPD vom 6. bis 8. Juni 1975 in Düsseldorf, Karlsruhe 1975, 77.

*Böllhoff, Cornelius*, Die „Partnerschaft“ zwischen Staat und Religionsgemeinschaften im Religionsunterricht, Hallesche Schriften zum Öffentlichen Recht Band. 6, Halle 2008.

*Bullinger, Martin*, § 163 Freiheit von Presse, Rundfunk, Film in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Band VII: Freiheitsrechte, 3. Auflage, Heidelberg 2009, 909.

*Ders.*, Medien, Pressefreiheit, Rundfunkverfassung, in: Badura/Dreier (Hg.) Festschrift 50 Jahre BVerfG, Band. II, 193.

*Bundesministerium des Inneren*, Verfassungsschutzbericht 2005, Berlin 2006.

*Bundesministerium des Inneren*, Verfassungsschutzbericht 2009, Berlin 2010.

*Busse, Nikolas*, Arbeitslose und Straftäter ziehen in den heiligen Krieg, FAZ vom 26.11.2014, abrufbar im Internet: <http://www.faz.net/aktuell/politik/dschihad-in-deutschland-zieht-arbeitslose-und-straftaeter-an-13287950.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Campenhausen, Axel Freiherr von/de Wall, Heinrich*, Staatskirchenrecht, Eine systematische Darstellung des Religionsverfassungsrechts in Deutschland und Europa, Ein Studienbuch, 4. Auflage, München 2006.

*Campenhausen, Axel Freiherr von*, § 2 Der heutige Verfassungsstaat und die Religion, in: Friesenhahn, Ernst/Listl, Joseph/Pirson, Dietrich (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, Band 1, 2. Auflage, Berlin 1994, 47.

*Centrum für angewandte Politikforschung an der LMU München – Akademie Führung & Kompetenz*, Start, abrufbar im Internet: <http://www.cap-lmu.de/akademie/>> (Stand: 16.01.2019).

*The Church of England*, Leadership and Governance, abrufbar im Internet: <https://www.churchofengland.org/about/leadership-and-governance> > (Stand: 16.01.2019).

*Classen, Claus Dieter*, Religionsrecht, 2. Auflage, Tübingen 2015.

*CNTV*, CNTV Profile, abrufbar im Internet: <http://english.cntv.cn/20100609/102812.shtml>> (Stand: 21.03.2014).

*Czermak, Gerhard*, Religions- und Weltanschauungsrecht, Berlin/Heidelberg 2008.

*De Wall, Heinrich*, Rechtsgutachten über die Eigenschaft von „DITIB Landesverband Hamburg e.V.“, „SCHURA – Rat der Islamischen Gemeinschaften in Hamburg e.V.“ und „Verband der Islamischen Kulturzentren“ e.V. Köln als Religionsgemeinschaften und weitere Aspekte ihrer Eignung als Kooperationspartner der Freien und Hansestadt Hamburg in religionsrechtlichen Angelegenheiten, erstellt im Auftrag der Freien und Hansestadt Hamburg am 9. März 2011, abrufbar im Internet: <http://www.hamburg.de/contentblob/3620002/data/download-rechtsgutachten.pdf>> (Stand: 16.01.2019).

*de Wall, Heinrich/Muckel, Stefan*, Kirchenrecht, 4. Auflage, München 2014.

*Depenheuer, Otto*, Staat und Religion – Ordnungsmodelle zwischen souveränen Potenzen, in: Depenheuer, Otto/Dogan, Ilyas/Can, Osman (Hrsg.), Zwischen Säkularität und Laizismus, Deutsch-Türkisches Forum für Staatsrechtslehre Band. 2, Münster u.a. 2005, 9.

*Deutsche Islam Konferenz (DIK)*, Drei Jahre Deutsche Islam Konferenz (DIK) 2006-2009, Muslime in Deutschland – deutsche Muslime, abrufbar im Internet: [http://gsb.download.bva.bund.de/BAMF/DIK/090616\\_DIK-Broschuere\\_gesamt\\_ONLINE.pdf](http://gsb.download.bva.bund.de/BAMF/DIK/090616_DIK-Broschuere_gesamt_ONLINE.pdf)> (Stand: 16.01.2019).

*Deutsche Muslim-Liga Bonn e.V.*, Stellungnahme zu den Auseinandersetzungen um die König-Fahd-Akademie, 06.11.2003, abrufbar im Internet: <http://www.muslimliga.de/archiv/pinn2.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Deutscher Akademischer Austausch Dienst*, German University in Cairo, abrufbar im Internet: <https://www.daad.de/studieren-forschen-in-aegypten/> /> (Stand: 16.01.2019).

*Deutscher Akademischer Austausch Dienst*, Leuchtturmprojekt, abrufbar im Internet: <<https://www.daad.de/laenderinformationen/ungarn/kooperationen/de/9986-leuchtturmprojekt/>> (Stand: 16.01.2019).

*Deutscher Bundestag*, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Petra Sitte, Karin Binder, Cornelia Hirsch, Volker Schneider (Saarbrücken) und der Fraktion DIE LINKE – Drucksache 16/13510 –, BT-Drs. 16/13773, abrufbar im Internet: <<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/137/1613773.pdf>> (Stand: 16.01.2019).

*Deutscher Hochschulverband*, Pressemitteilung, Zivilklauseln sind verfassungswidrig, 26.03.2014, abrufbar im Internet: <[https://www.hochschulverband.de/pressemitteilung.html?&cHash=62e06be377df48132cadd35119e9f171&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=184#\\_](https://www.hochschulverband.de/pressemitteilung.html?&cHash=62e06be377df48132cadd35119e9f171&tx_ttnews%5Btt_news%5D=184#_)> (Stand: 16.01.2019).

*Deutsche Welle*, Die medial Stimme Deutschlands, abrufbar im Internet: <<http://www.dw.de/die-mediale-stimme-deutschlands/a-15679833>> (Stand: 16.01.2019).

*Deutsche Welle*, Leitbild: Werte, Grundsätze und Visionen, abrufbar im Internet: <<http://www.dw.de/leitbild-werte-grunds%C3%A4tze-und-visionen/a-1503551>> (Stand: 16.01.2019).

*Deutschlandfunk*, Ditib will Anerkennung, Skepsis bleibt, abrufbar im Internet: <[https://www.deutschlandfunk.de/religionsgemeinschaft-ditib-will-erkennung-skepsis-bleibt.1939.de.html?drn:news\\_id=967012](https://www.deutschlandfunk.de/religionsgemeinschaft-ditib-will-erkennung-skepsis-bleibt.1939.de.html?drn:news_id=967012)> (Stand 21.01.2019).

*Dey, Andreas*, Staatsvertrag mit Muslimen beschlossen, 14.06.2013, abrufbar im Internet: <<http://www.welt.de/regionales/hamburg/article117121822/Staatsvertrag-mit-Muslimen-beschlossen.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Dietz, Rolf*, Die Koalitionsfreiheit, in: Bettermann, Karl August/Nipperdey, Hans Carl/Scheuner, Ulrich (Hrsg.), Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Band 3 Halbband 1, 2. Auflage, Berlin 1972, 417.

*DITIB*, Unsere Gemeinden, abrufbar im Internet: <<http://www.ditib.de/default.php?id=12&lang=de>> (Stand: 16.01.2019).

*DITIB*, Über Uns, Zweck und Ziele, abrufbar im Internet: <<http://www.ditib.de/default1.php?id=5&sid=10&lang=de>> (Stand: 16.01.2019).

*Dietlein, Johannes*, Die Lehre von den grundrechtlichen Schutzpflichten, 2. Auflage, Berlin 2005.

*Dogan, Ilyas*, Säkularisierungstendenzen im osmanischen Reich, in: Deppenheuer/Dogan/Can (Hg.), Zwischen Säkularität und Laizismus, Deutsch-Türkisches Forum für Staatsrechtslehre Bd. 2, Münster 2005, 27.

*Dolzer, Rudolf (Hrsg.)*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2: Art. 4 - 6 I, Heidelberg (Loseblatt, Stand: September 2004).

*Dolzer, Rudolf (Hrsg.)*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 2: Art. 4 - 6 I, Heidelberg (Loseblatt, Stand: August 2008).

*Dolzer, Rudolf (Hrsg.)*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 4: Art. 15 - 19, Heidelberg, (Loseblatt, Stand: April 1975).

*Dolzer, Rudolf (Hrsg.)/Kahl, Wolfgang*, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Band 18: Art. 137 - 144, Heidelberg (Loseblatt, Stand: März 2010).

*Dreier, Horst (Hrsg.)*, Grundgesetz Kommentar, Band 3: Artikel 83 – 146, 2. Auflage, Tübingen 2008.

*Dreier, Horst (Hrsg.)*, Grundgesetz Kommentar, Band 1: Präambel, Artikel 1 – 19, 3. Auflage, Tübingen 2013.

*Dulige, Jörn*, Betrachtungen am Buß- und Bettag, in: Beckermann, Johannes (Hrsg.), Das Verhältnis von Staat und Kirche, Frankfurt a.M. 2002, 57.

*Eine Welt der Vielfalt Berlin e.V.*, Selbstdarstellung, abrufbar im Internet: <<http://www.ewdv-berlin.de/>> (Stand: 16.01.2019).

*Elyas, Nadeem*, Muslime ohne islamischen Staat?, in: Beckermann, Johannes (Hrsg.), Das Verhältnis von Staat und Kirche, 117.

*Engin, Havva*, Das Alevitentum – der vorderasiatische „Kulturislam“, in: Rohe, Mathias/Engin, Havva/Khorchide, Mouhanad/Oszoy, Ömer/Schmid, Hansjörg (Hrsg.), Handbuch Christentum und Islam in Deutschland Bd. 1, Freiburg 2014, 129.

*Epping, Volker*, Grundrechte, 5. Auflage, Berlin 2012.

*Epping, Volker/Hillgruber, Christian (Hrsg.)*, Beck'scher Online-Kommentar GG, München, abrufbar im Internet: <[http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK\\_VerfR\\_23/cont/BeckOK.GG.htm](http://beck-online.beck.de/Default.aspx?vpath=bibdata/komm/BeckOK_VerfR_23/cont/BeckOK.GG.htm)> (Stand: 16.01.2019).

*Erichsen, Hans-Uwe*, Verfassungsrechtliche Determinanten staatlicher Hochschulpolitik, NVwZ 1990, 8.

*European External Action Service*, An overview of the sectoral dialogues between China and the European Commission, abrufbar im Internet: <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/fd/200/200602/2006022201en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/fd/200/200602/2006022201en.pdf)> (Stand: 16.01.2019).

*Farschid, Olaf*, Islamismus und Verfassungsschutz, in: Rohe, Mathias/Engin, Havva/Khorchide, Mouhanad/Oszoy, Ömer/Schmid, Hansjörg (Hrsg.), Handbuch Christentum und Islam in Deutschland Bd. 1, Freiburg 2014, 435.

*Ferrer i Riba, Josep/Salvador Coderch, Pablo*, Vereinigungen, Demokratie und Drittwirkung, in: Münch, Ingo von/Salvador Coderch, Pablo/Ferrer i Riba, Josep (Hrsg.) Zur Drittwirkung der Grundrechte, Frankfurt a.M. u.a. 1998, 33.

*Fiedler, Wilfried*, Bericht von Professor Dr. Wilfried Fiedler, in: Fiedler, Wilfried/Robbers, Gerhard/Brenner, Michael, Staat und Religion, VVDStRL 59 (2000), 199.

*Fischer, Erwin*, Trennung von Staat und Kirche, 2. Auflage, Frankfurt a.M. 1971.

*Freie Hansestadt Bremen*, Vertrag zwischen der Freien Hansestadt Bremen und den Islamischen Religionsgemeinschaften im Lande Bremen, abrufbar im Internet: <<http://www.weserku->

rier.de/REST/frontend/download/b2IvMC82MI8xX0lzbGFtdmVydHJhZy5wZGY,/Islamvertrag.pdf> (Stand: 16.01.2019).

*Freie und Hansestadt Hamburg*, Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg und der Alevitischen Gemeinde Deutschland e.V., abrufbar im Internet: <<http://www.hamburg.de/contentblob/3551366/data/download-alevitische-gemeinde.pdf>> (Stand: 16.01.2019).

*Freie und Hansestadt Hamburg*, Vertrag zwischen der Freien und Hansestadt Hamburg, dem DITIB-Landesverband Hamburg, SCHURA – Rat der islamischen Gemeinschaften in Hamburg und dem Verband der Islamischen Kulturzentren, abrufbar im Internet: <<http://www.hamburg.de/contentblob/3551370/data/download-muslim-verbaende.pdf>> (Stand: 16.01.2019).

*Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram* (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 1: Art. 1 – 15, Berlin (Loseblatt, Stand: April 2009).

*Friauf, Karl Heinrich/Höfling, Wolfram* (Hrsg.), Berliner Kommentar zum Grundgesetz, Band 4: Art. 83 – 146, Berlin (Loseblatt, Stand: 2000-).

*Germann, Michael*, Buchbesprechung Religionsfreiheit und Staatskirchenrecht in der Grundrechtsordnung von Claus Dieter Classen, *Der Staat* (43) 2004, 491.

*Gersdorf, Hubertus*, Staatsfreiheit des Rundfunks in der dualen Rundfunkordnung der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1991.

*Ghadban, Ralph*, Staat und Religion in Europa im Vergleich, Großbritannien, Frankreich und die Niederlande, 11.02.2003, abrufbar im Internet: <<http://www.bpb.de/veranstaltungen/dokumentation/129989/staat-und-religion-in-europa-im-vergleich?p=all>> (Stand: 16.01.2019).

*Goethe Institut*, Organisation, abrufbar im Internet: <<https://www.goethe.de/de/uun/org.html>> (Stand:16.01.2019).

*Goethe Institut*, Rahmenvertrag, abrufbar im Internet: <<http://www.goethe.de/mmo/priv/1527476-STANDARD.pdf>> (Stand: 16.01.2019).

*Goethe Institut*, Vereinssatzung, abrufbar im Internet: <[https://www.goethe.de/resources/files/pdf/1/Vereinssatzung\\_Goethe-Institut.pdf](https://www.goethe.de/resources/files/pdf/1/Vereinssatzung_Goethe-Institut.pdf)> (Stand: 16.01.2019).

*Golzio, Karl-Heinz*, Staatskirche/Staatsreligion I. Religionsgeschichtlich, in: , in: Müller, Gerhard (Hrsg.), *Theologische Realenzyklopädie*, Band 32: Spurgeon – Taylor, Berlin 2006, 62.

*Graul, Heidemarie*, Künstlerische Urteile im Rahmen der staatlichen Förderungstätigkeit, Berlin 1970.

*Groß, Thomas*, Das Selbstverwaltungsrecht der Universitäten – Zusätzliches zur Wissenschaftsfreiheit, *DVBl.* 2006, 721.

*Hanfeld, Michael*, Gleiche Chancen für alle Medien gab es nicht, abrufbar im Internet: <<http://www.faz.net/nsu-prozess-gleiche-chancen-fuer-alle-medien-gab-es-nicht-12168611.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Hanfald, Michael*, Politiker, soweit das Auge reicht, FAZ vom 15.10.2013, 35.

*Hank, Rainer*, Staatsfernes Staatsfernsehen, abrufbar im Internet: <<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/karlsruher-urteil-staatsfernes-staatsfernsehen-12870135.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Heckel, Martin*, Staat – Kirche – Kunst – Rechtsfragen kirchlicher Kulturdenkmäler, Tübingen 1968.

*Heckel, Martin*, § 20 Die religionsrechtliche Parität, in: Friesenhahn, Ernst/Listl, Joseph/Pirson, Dietrich (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, Band 1, 2. Auflage, Berlin 1994, 589.

*Heckel, Martin*, Religionsfreiheit, eine säkulare Verfassungsgarantie, in: Kurt Schlaich (Hrsg.), Gesammelte Schriften: Staat Kirche Recht Geschichte Band 4, Tübingen 1997, S. 647.

*Heckel, Martin*, Vom Religionskonflikt zur Ausgleichsordnung, Der Sonderweg des deutschen Staatskirchenrechts vom Augsburger Religionsfrieden 1555 bis zur Gegenwart, München 2007.

*Heimbach, Marfa*, Die Entwicklung der islamischen Gemeinschaft in Deutschland seit 1961, Berlin 2001.

*Von Hein, Matthias*, Von der Bundesstadt zur Salafistenhochburg, DW 2014, abrufbar im Internet: <<http://www.dw.de/von-der-bundesstadt-zur-salafistenhochburg/a-18060455>> (Stand 16.01.2019).

*Heine, Peter*, Halbmond über deutschen Dächern. Muslimisches Leben in unserem Land, München / Leipzig 1997.

*Heinig, Hans Michael*, Öffentlich-rechtliche Religionsgemeinschaft: Studien zur Rechtsstellung der nach Art. 137 Abs. 5 WRV korporierten Religionsgesellschaften in Deutschland und in der Europäischen Union, Berlin 2003.

*Heinig, Hans Michael*, So kann die Ditib kein Partner sein, Gastbeitrag in der FAZ vom 17.02.107.

*Heinig, Hans Michael*, Verschärfung oder Abschied von der Neutralität?. JZ 2009, 1136.

*Heinig, Hans Michael*, „Säkularismus“ und „Laizismus“ als Anfragen an das säkulare Religionsrecht in Deutschland, in: Häberle, Lothar/Hattler, Johannes (Hrsg.), Islam – Säkularismus – Religionsrecht: Aspekte und Gefährdungen der Religionsfreiheit, Heidelberg u.a. 2012, 79.

*Heinig, Hans Michael*, Interview Münsteraner Glaubenskampf, Die Zeit vom 14.11.2013, 66.

*Heintschel von Heinegg, Wolff/Schäfer, Olaf*, Der Grundrechtsschutz (neuer) Religionsgemeinschaften und die Grenzen staatlichen Handelns, DVBl 1991, 1341.

*Hennig, Wiebke*, Muslimische Gemeinschaften im Religionsverfassungsrecht, Die Kooperation des Staates mit muslimischen Gemeinschaften im Lichte der Religionsfreiheit, der Gleichheitssätze und des Verbots der Staatskirche, Baden-Baden 2010.

*Hense, Ansgar*, Staatsverträge mit Muslimen – eine juristische Unmöglichkeit?, in: Mückl, Stefan (Hrsg.), Das Recht der Staatskirchenverträge, Colloquium aus Anlaß des 75. Geburtstags von Alexander Hollerbach, Berlin 2007, 115.

*Herrmann, Günter/Lausen, Matthias*, Rundfunkrecht, 2. Auflage, München 2004.

*Hesse, Konrad*, § 17 Das Selbstbestimmungsrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Friesenhahn, Ernst/Listl, Joseph/Pirson, Dietrich (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, Bd. 1, 2. Aufl., Berlin 1994, 521.

*Hillgruber, Christian*, Der Körperschaftstatus von Religionsgemeinschaften – Objektives Grundverhältnis oder subjektives Grundrecht, NVwZ 2001, 1347.

*Hillgruber, Christian*, Die Kommunikation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften – Der juristische Status der Religionsgemeinschaften in Deutschland, in: Deppenheuer, Otto/Dogan, Ilyas/Can, Osman (Hrsg.), Zwischen Säkularität und Laizismus, Deutsch-Türkisches Forum für Staatsrechtslehre Band 2, Münster u.a. 2005, 103.

*Hochschule Bremen*, Zivilklausel der Hochschule Bremen, abrufbar im Internet: <<http://www.hs-bremen.de/internet/de/hsb/zivilklausel/>> (Stand: 16.01.2019).

*Hoffers, Ellen*, Allah oder der Beirat, FAZ vom 12.10.2012, 3.

*Hoffmann, Hilmar*, Unabhängig bleiben, Beilage der FAZ vom 05.07.2011, B 2.

*Hofmann, Hasso*, Die Grundrechte 1789 – 1949 – 1989, NJW 1989, 3177.

*Hollerbach, Alexander*, Trennung von Staat und Kirche: Internationale Aspekte und Deutsche Erfahrungen, in: Carlen, Louis (Hrsg.), Trennung von Kirche und Staat, Vorträge an einer Tagung an der Universität Freiburg Schweiz, Freiburg, Schweiz 1994, 21.

*Hollerbach, Alexander*, Neutralität, Pluralismus und Toleranz, in: Sauer (Hrsg.), Zum Verhältnis von Staat und Kirche, Karlsruhe 1976, 7.

*Holzke, Frank*, Die „Neutralität“ des Staates in Fragen der Religion und Weltanschauung, NVwZ 2002, 903.

*Honecker, Martin*, Der Auftrag der Kirche und die Aufgabe des Staates, in: Marré, Heiner/Stütting, Johannes (Hrsg.) Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Die Verantwortung der Kirche für den Staat, Band 25, Münster 1991, 49.

*Honegger, Andreas*, Trennung von Staat und Kirche: Ein Schritt zum Ausbau des Rechtsstaates, in: Carlen, Louis (Hrsg.), Trennung von Kirche und Staat, Vorträge an einer Tagung an der Universität Freiburg Schweiz, Freiburg, Schweiz 1994, 37.

*Huster, Stefan*, Bericht von Prof. Dr. Stefan Huster, in: Sommermann, Karl-Peter/Huster, Stefan, Kultur im Verfassungsstaat, VVDStRL 65 (2006), 51.

*Huster, Stefan*, Die ethische Neutralität des Staates, Tübingen 2002.

*Initiative Hochschulen für Frieden – Ja zur Zivilklausel*, Liste aktueller Zivilklauseln sortiert nach dem Datum ihres Bestehens, abrufbar im Internet: <<http://www.zivilklausel.de/index.php/bestehende-zivilklauseln>> (Stand: 16.01.2019).

*International Commission On Holocaust Era Insurance Claims*, About, abrufbar im Internet: <<http://www.icheic.org/about.html>> (Stand: 16.01.2019).

*International Commission On Holocaust Era Insurance Claims*, Related Organizations, abrufbar im Internet: <<http://www.icheic.org/related.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Isak, Axel*, Das Selbstverständnis der Kirchen und Religionsgemeinschaften, Berlin 1994.

*Isensee, Josef*, Das Grundrecht auf Sicherheit, Zu den Schutzpflichten des freiheitlichen Verfassungsstaates, Berlin u.a. 1983.

*Isensee, Josef*, Verfassungsstaatliche Erwartungen an die Kirche, in: Marré, Heiner/Stüting, Johannes (Hrsg.) Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Die Verantwortung der Kirche für den Staat, Band 25, Münster 1991, 104.

*Jansen, Frank*, Terror aus dem Münsterland, Der Tagesspiegel, 07.02.2003, abrufbar im Internet: <<http://www.tagesspiegel.de/politik/terror-aus-dem-muensterland/387580.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Hans D./Pieroth, Bodo (Hrsg.)*, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland: Kommentar, 12. Auflage, München 2012.

*Jeand'Heur, Bernd/Korioth, Stefan*, Grundzüge des Staatskirchenrechts, Stuttgart u.a. 2000.

*Jung, Dorothea*, Zwischen Dialog und Ausschluss, Beitrag vom 23.03.2014, abrufbar im Internet: <[http://www.deutschlandfunk.de/islamkonferenz-zwischen-dialog-und-ausschluss.724.de.html?dram:article\\_id=280895](http://www.deutschlandfunk.de/islamkonferenz-zwischen-dialog-und-ausschluss.724.de.html?dram:article_id=280895)> (Stand: 16.01.2019).

*Jurina, Josef*, § 23 Die Religionsgemeinschaften mit privatrechtlichem Rechtsstatus, in: Friesenhahn, Ernst/Listl, Joseph/Pirson, Dietrich (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, Band. 1, 2. Auflage, Berlin 1994, 689.

*Keren Hayesod*, About us, abrufbar im Internet: <<http://www.kh-ua.org.il/En/Aboutus/Pages/about-kh.aspx>> (Stand: 16.01.2019).

*Keren Hayesod*, Herzlich Willkommen beim Keren Hayesod Deutschland, abrufbar im Internet: <<http://www.keren-hayesod.de>> (Stand: 16.01.2019).

*Keren Hayesod*, Impressum, abrufbar im Internet: <<http://www.keren-hayesod.de/de/Impressum/>> (Stand: 16.01.2019).

*Keren Hayesod*, Über uns, abrufbar im Internet: <<http://www.keren-hayesod.de/uumlber-uns.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Khorchide, Mouhanad*, Freiheit heißt nicht Beliebigkeit, Die Zeit vom 14.11.2013, 66.

*Kilb, Andreas*, 60 Jahre Goethe-Institut, Beilage der FAZ vom 05.07.2011, B 1.

*Kilian, Michael*, Auswärtige Kulturverwaltung zwischen kultureller Autonomie und staatlicher Lenkung, in: Birk/Dittmann/Erhardt (Hg.), Kulturverwaltungsrecht im Wandel, Stuttgart u.a. 1981, 111.

*King Fahad Academy*, History of the KFA, abrufbar im Internet: <<http://www.thekfa.org.uk/wp/about/history-of-the-kfa>> (Stand 16.01.2019).

*Klein, Eckart*, Grundrechtliche Schutzpflicht des Staates, NJW 1989, 1633.

*Klingen, Henning*, Warum junge Europäer in den Dschihad ziehen, Beitrag des DLF vom 19.11.2015: abrufbar im Internet: <[http://www.deutschlandfunk.de/politik-philosoph-juergen-manemann-warum-junge-europaeer-in.886.de.html?dram:article\\_id=337291](http://www.deutschlandfunk.de/politik-philosoph-juergen-manemann-warum-junge-europaeer-in.886.de.html?dram:article_id=337291)> (Stand 16.01.2019).

*Kloepfer, Michael*, „Innere Pressefreiheit“ und Tendenzschutz im Lichte des Artikels 10 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Berlin 1996.

*Kolb, Raimund Th.*, Leserbrief zum Artikel ‚Eine harmonische Welt‘ vom 08.11.2011, FAZ vom 28.12.2011, 6.

*Konfuzius-Institut an der Freien Universität Berlin*, Über uns, abrufbar im Internet: <<http://www.konfuziusinstitut-berlin.de/html/de/ueber-uns/index.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Konfuzius-Institut an der Universität Heidelberg*, Über uns, abrufbar im Internet: <<https://konfuzius-institut-heidelberg.de/ueber-uns/>> (Stand: 16.01.2019).

*Korioth, Stefan*, § 97 Freiheit der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Papier, Hans-Jürgen/Merten, Detlef (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band IV, Grundrechte in Deutschland – Einzelgrundrechte I, Heidelberg 2011, 617.

*Korioth, Stefan/Augsberg, Ino*, Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität – Erfordern weltanschauliche und religiöse Entwicklungen Antworten des Staates? JZ 2010, 828.

*König Fahad Akademie in Bonn*, Wir über uns, abrufbar im Internet: <<http://www.kfa-bonn.de/2.html>> (Stand: 28.04.2015).

*Krings, Günter*, Grund und Grenzen grundrechtlicher Schutzansprüche, Berlin 2003.

*Kröger, Klaus*, Juristische Personen des öffentlichen Rechts als Grundrechtsträger, JuS 1981, 26.

*Krüger, Herbert*, Allgemeine Staatslehre, 2. Auflage, Stuttgart u.a. 1966.

*Küchenhoff, Erich*, Besondere Schranken der Pressefreiheit von Großverlegern, ZRP 1970, 49.

*Kube, Hanno*, Hoheitsgewalt oder Meinungsfreiheit? Politische Einflussnahme durch ausländische Hoheitsträger auf deutschem Staatsgebiet, in: Uhle (Hrsg.), Information und Einflussnahme, Berlin 2018.

*Kühne, Jörg-Detlef*, Die französische Menschen- und Bürgerrechtserklärung im Rechtsvergleich mit den Vereinigten Staaten und Deutschland, in: Häberle, Peter (Hrsg.), Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Band 39, Tübingen 1990, 1.

*Landesamt für Verfassungsschutz Hamburg*, Verfassungsschutzbericht Hamburg 2000, Hamburg 2001.

*Landesamt für Verfassungsschutz Hamburg*, Verfassungsschutzbericht Hamburg 2005, Hamburg 2005.

*Lanz, Christoph*, Russia Today – Putins Welt, abrufbar im Internet: <<https://www.berlinerzeitung.de/kultur/russia-today-putins-welt-3786820>> (Stand: 16.01.2019).

*Leithäuser, Johannes*, Zwischen Königin und Kronprinz, FAZ vom 22.03.2012, 1.

*Lemmen, Thomas*, Islamische Organisationen in Deutschland, Bonn 2000, abrufbar im Internet: <<https://library.fes.de/fulltext/asfo/00803toc.htm>> (Stand: 16.01.2019).

*Link, Christoph*, Staatskirche/Staatsreligion II. Im Christentum, in: Müller, Gerhard (Hrsg.), Theologische Realenzyklopädie, Band 32: Spurgeon – Taylor, Berlin 2006, 66.

*Lerch, Wolfgang Günter*, Enttäuschte Hoffnung, FAZ vom 28.10.2003, 2.

*Loschelder, Wolfgang*, Der Islam und die religionsrechtliche Ordnung des Grundgesetzes, in: Marré/Stütting (Hrsg.), Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche, Der Islam in der Bundesrepublik Deutschland, Band 20, Münster 1986, 149.

*Ludwig, Florian*, Saudis geben Gegengutachten in Auftrag, 17.05.2005, abrufbar im Internet: <<http://www.general-anzeiger-bonn.de/region/Saudis-geben-Gegengutachten-in-Auftrag-article250287.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Lücke, Jörg*, Die Drittwirkung der Grundrechte an Hand des Art. 19 Abs. 3 GG, JZ 1999, 377.

*Lücke, Jörg*, Zur Dogmatik der kollektiven Glaubensfreiheit, Eine Neubestimmung des Verhältnisses von Kirche und Staat am Beispiel des staatlichen Rechtsschutzes gegenüber Maßnahmen der Religionsgesellschaften, EuGRZ 1995, 651.

*Lübbe, Herrmann*, Das Recht der Religionen, FAZ vom 26.04.2011, 8.

*Magen, Stefan*, Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, Zur Bedeutung des Art. 137 Abs. 5 WRV im Kontext des Grundgesetzes, Tübingen 2004.

*Magen, Stefan*, Zum Verhältnis von Körperschaftsstatus und Religionsfreiheit, NVwZ 2001, 888.

*Mallmann, Walter*, Einige Bemerkungen zum heutigen Stand des Rundfunkrechts, JZ 1963, 350.

*Mallmann, Walter/Strauch, Hans-Joachim*, Verfassungsgarantie der freien Wissenschaft, Rechtsgutachten im Auftrag der Westdeutschen Rektorenkonferenz, Bonn 1970.

*Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich*, Das Bonner Grundgesetz, Band 1, 2. Auflage, Berlin 1957.

*Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.)*, Kommentar zum Grundgesetz, Band 1: Artikel 1 – 19, 6. Auflage, München 2010.

*Mangoldt, Hermann von/Klein, Friedrich/Starck, Christian (Hrsg.)*, Kommentar zum Grundgesetz, Band 3: Artikel 83 bis 146, 6. Auflage, München 2010.

*Marré, Heiner*, § 37 Das kirchliche Besteuerungsrecht, in: Friesenhahn, Ernst/Listl, Joseph/Pirson, Dietrich (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, Band. I, 2. Auflage, Berlin 1994, 1101.

*Marx, Reinhard*, Braucht der moderne Staat Religion? Die religiösen und wertmäßigen Grundlagen des Verfassungsrechts, in: Beckermann, Johannes (Hrsg.), Das Verhältnis von Staat und Kirche, Frankfurt a.M. 2002, 140.

*Masters, Jonathan/Laub Zachary*, Hezbollah (a.k.a. Hizbollah, Hizbu'llah), CFR Back-grounders 03.01.2014, Council on foreign relations, abrufbar im Internet: <<https://www.cfr.org/backgrounder/hezbollah>> (Stand: 16.01.2019).

*Matyssek, Ulf*, Zum Problem der Trennung von Religion und Politik im Islam, in: Muckel, Stefan (Hrsg.), Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, Berlin 2008, 158.

*Maunz, Theodor*, Grundrechte und Zivilrechtsprechung, in: Maunz, Theodor (Hrsg.), Vom Bonner Grundgesetz zur gesamtdeutschen Verfassung, Festschrift zum 75. Geburtstag von Hans Nawiasky, München 1956, 157.

*Maunz, Theodor/Dürig, Günter*, Grundgesetz: Kommentar, München (Loseblatt, Stand: 1. Lieferung 1958).

*Maunz, Theodor/Dürig, Günter/Herzog, Roman (Hrsg.)*, Grundgesetz: Kommentar, München (Loseblatt, Stand: 74. Lieferung Mai 2015).

*Maurer, Hartmut*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Auflage, München 2011.

*Maurer, Wilhelm*, Minderheiten, Gruppen, Bekenntnisbildung, ZevKR 17 (1972), 32.

*Meyer, Arne/Schmidt-Mattern, Barbara/Strunz, Benedikt*, Warum Pentagon und Verteidigungsministerium deutsche Unis bezahlen, abrufbar im Internet: <[http://www.deutschlandfunk.de/ruestungsforschung-warum-pentagon-und.724.de.html?dram:article\\_id=282366g](http://www.deutschlandfunk.de/ruestungsforschung-warum-pentagon-und.724.de.html?dram:article_id=282366g)> (Stand: 16.01.2019).

*Meyer, Hans Joachim*, Das Verhältnis von Staat und Kirche aus politischer Perspektive, in: Beckermann, Johannes (Hrsg.), Das Verhältnis von Staat und Kirche, Frankfurt a.M. 2002, 75.

*Möllers, Christoph*, Religiöse Freiheit als Gefahr?, in: VVDStRL 2009 (68), 47.

*Mörtel, Karin*, Was der Staatsvertrag bedeutet, Weser Kurier vom 14.01.2013, abrufbar im Internet: <[http://www.weser-kurier.de/bremen/politik2\\_artikel,-Was-der-Staatsvertrag-bedeutet-\\_arid,475591.html](http://www.weser-kurier.de/bremen/politik2_artikel,-Was-der-Staatsvertrag-bedeutet-_arid,475591.html)> (Stand 16.01.2019).

*Morlok, Martin*, Selbstverständnis als Rechtskriterium, Tübingen 1993.

*Muckel, Stefan*, Religionsgemeinschaften als Körperschaften des öffentlichen Rechts. Zur aktuellen Diskussion um die Verleihung der Körperschaftsrechte, Der Staat 38 (1999), 569.

*Muckel, Stefan*, § 96 Schutz von Religion und Weltanschauung, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte Bd. 4: Grundrechte in Deutschland: Einzelgrundrechte, Heidelberg 2011, 541.

*Muckel, Stefan / Tillmanns, Reiner*, Die religionsverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen für den Islam, in: Muckel, Stefan (Hrsg.), Der Islam im öffentlichen Recht des säkularen Verfassungsstaates, Berlin 2008, 234.

*Müller, Martin*, § 86 Grundlagen des öffentlichen Anstaltsrechts, in: Wolff Hans J./Bachof Otto/Stober Rolf/Kluth Winfried (Hrsg.), *Verwaltungsrecht II*, 7. Auflage, München 2010, 467.

*Müller, Reinhard*, Versteinerte Verhältnisse, abrufbar im Internet: <<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/karlsruher-urteil-zum-staatsvertrag-versteinerte-verhaeltnisse-12863500.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.)/Arnauld, Andreas von*, *Grundgesetz-Kommentar*, Band 1: Präambel bis Art. 69, 6. Auflage, München 2012.

*Münch, Ingo von/Kunig, Philip (Hrsg.)/Broß, Sigfried*, *Grundgesetz-Kommentar*, Band 3: Art. 70 bis 146, 4./5. Auflage, München 2003.

*Münch, Ingo von*, Die Drittwirkung von Grundrechten in Deutschland, in: Münch, Ingo von/Salvador Coderch, Pablo/Ferrer i Riba, Josep (Hrsg.) *Zur Drittwirkung der Grundrechte*, Frankfurt a.M. u.a. 1998, 7.

*Munsonius, Hendrik*, Quo vadis „Staatskirchenrecht“? Aktuelle Fragen von Staat und Kirche in Deutschland, *DÖV* 2013, 93.

*Murswiek, Dietrich*, § 192 Grundrechte als Teilhaberechte, soziale Grundrechte, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Band IX: Allgemeine Grundrechtslehre, 3. Auflage, Heidelberg 2011, 569.

*Niedersächsischer Landtag*, Kleine Anfrage zur schriftlichen Beantwortung mit Antwort, Anfrage des Abgeordneten Belit Onay und Ottmar von Holtz (GRÜNE), eingegangen am 18.12.2013, LT.-Drs. 17/1409.

*Norddeutscher Rundfunk*, Geheimer Krieg, abrufbar im Internet: <[https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama\\_die\\_reporter/Geheimer-Krieg,geheimerkrieg343.html](https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/panorama_die_reporter/Geheimer-Krieg,geheimerkrieg343.html)> (Stand: 21.01.2019).

*Oebbecke, Janbernd*, Religionsfreiheit zwischen Neutralitätsgebot und staatlicher Gewährleistung: Das Beispiel Deutschland, in: Kokott, Juliane/Rudolf, Beate (Hrsg.), *Gesellschaftsgestaltung unter dem Einfluss von Grund- und Menschenrechten*, Baden-Baden 2001, 237.

*Oechsle, Manfred*, Zur wesensmäßigen Anwendung der Grundrechte auf juristische Personen des Zivilrechts – Dogmatische Untersuchung zur Auslegung des Art. 19 Absatz III des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Tübingen 1960.

*Ohne Namen*, Elisabeth II. würdigt anglikanische Kirche, *FAZ* vom 17.02.2012, 5.

*Ohne Namen*, Eröffnung des Islam-Zentrums in Tübingen als erste universitäre islamische Religionsausbildung in Deutschland, *FAZ* vom 16.01.2012, 5.

*Ohne Namen*, *Erste muslimische Gemeinde erhält Kirchenstatus*, 13.06.2013, abrufbar im Internet: <<http://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2013-06/islam-kirche-hessen-koerperschaft>> (Stand: 16.01.2019).

*Ohne Namen*, Hinweise auf Schließung der König-Fahd-Akademie, 23.10.2003, abrufbar im Internet: <<http://www.faz.net/aktuell/politik/koeln-hinweise-auf-schliessung-der-koenig-fahd-akademie-1130453.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Ohne Namen*, Im Gespräch: Maria Böhmer, Integrationsbeauftragte der Bundesregierung (CDU) „Der türkische Staat muss die Menschen loslassen, FAZ vom 02.04.2011, 5.

*Ohne Namen*, König-Fahd-Akademie darf unter Auflagen weitermachen, 28.10.2003, abrufbar im Internet: <<http://www.faz.net/aktuell/politik/bonn-koenig-fahd-akademie-darf-unter-auflagen-weitermachen-1128812.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Ohne Namen*, König-Fahd-Akademie wird kritisch überprüft, FAZ vom 23.10.2003, 2.

*Ohne Namen*, Kritik an Münsteraner Islam Professor Khorchide, FAZ vom 06.11.2013, 2.

*Ohne Namen*, Niedersachsen verhandelt über Staatsvertrag mit Muslimen, abrufbar im Internet: <<http://www.abendblatt.de/region/article120526065/Niedersachsen-verhandelt-ueber-Staatsvertrag-mit-Muslimen.html>> (Stand 16.01.2019).

*Ohne Namen*, Nur noch Werteanbieter, FAZ vom 23.05.2012, 6.

*Ohne Namen*, Propaganda mit Stalin, abrufbar im Internet: <<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-54002224.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Ohne Namen*, Saudi-Schule in Westend geplant, 05.05.2010, abrufbar im Internet: <<http://www.tagesspiegel.de/berlin/grundstuecksverkauf-saudi-schule-in-westend-geplant/1814296.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Ohne Namen*, Saudis wollen neue Schule in Berlin gründen, 20.10.2009, abrufbar im Internet: <<http://www.morgenpost.de/berlin/article1192861/Saudis-wollen-neue-Schule-in-Berlin-gruenden.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Ohne Namen*, Sie sind dann mal weg „Russia Today“ gehen die Moderatorinnen aus, FAZ vom 07.03.2014, 15.

*Ohne Namen*, Vereinbarung mit muslimischen Verbänden, Der Islam gehört zu Hamburg, 20.08.2012, abrufbar im Internet: <<http://www.lto.de/recht/hintergruende/h/hamburg-vereinbarung-islam-muslimische-verbaende/>> (Stand: 16.01.2019).

*Ohne Namen*, Verhandlungen mit Muslimen, FAZ vom 01.10.2013, 5.

*Ohne Namen*, ZDF darf nicht zum Staatsfunk werden, abrufbar im Internet: <<http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/bundesverfassungsgericht-schraenkt-einfluss-von-staat-und-parteien-beim-zdf-ein-12862764.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Özcan, Hüseyin*, Kemalismus als Konzept des laizistischen Staates, in: Depenheuer, Otto/Dogan, Ilyas/Can, Osman (Hrsg.), Zwischen Säkularität und Laizismus, Deutsch-Türkisches Forum für Staatsrechtslehre Band. 2, Münster u.a. 2005, 61.

*Oppermann, Thomas*, Kulturverwaltungsrecht, Tübingen 1969.

*Ossenbühl, Fritz*, Rundfunkfreiheit und die Finanzautonomie des Deutschlandfunks, München 1969.

*Pagels, Carsten*, Schutz- und förderpflichtrechtliche Aspekte der Religionsfreiheit, Marburg 1999.

*Papenfuß, Matthias*, Die personellen Grenzen der Autonomie öffentlich-rechtlicher Körperschaften, Berlin 1991.

- Paschke, Marian*, Medienrecht, Berlin/Heidelberg 2009.
- Paschke, Marian/Berlit, Wolfgang/Meyer, Claus*, Hamburger Kommentar Gesamtes Medienrecht, 2. Auflage, Hamburg 2012.
- Frank Pergande*, Islam für alle, FAZ vom 01.10.2013, 8.
- Petersen, Jens*, Medienrecht, 5. Auflage, München 2010.
- Pieroth, Bodo/Schlink, Bernhard*, Grundrechte, 28. Auflage, Heidelberg 2012.
- Pieroth, Bodo/Görisch, Christoph*, Was ist eine „Religionsgemeinschaft“?, JuS 2002, 937.
- Poscher, Ralf*, Totalität – Homogenität – Zentralität – Konsistenz Zum verfassungsrechtlichen Begriff der Religionsgemeinschaft, Der Staat 39 (2000), 49.
- Prokunin, Nikita/Kozenko, Andrey*, Reporters without borders don't fancy Russia Today, abrufbar im Internet: <<http://www.kommersant.com/page.asp?idr=530&id=619775>> (Stand: 21.03.2014).
- Puppe, Heike*, Die kulturelle Identität der Deutschen, Eine Untersuchung aus verfassungsrechtlicher Sicht, Münster 1990.
- Rasche, Uta*, König-Fahd-Akademie verherrlicht Kampf gegen „Ungläubige“, FAZ vom 24.06.2004, abrufbar im Internet: <<http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/islamismus-koenig-fahd-akademie-verherrlicht-kampf-gegen-unglaeubige-1162549.html>> (Stand: 16.01.2019).
- Rasche, Uta*, Ornamente statt Ordnung, FAZ vom 01.03.2012, 3.
- Rasche, Uta*, Sie sind meine Staatsbürger!, FAZ vom 01.03.2011, 3.
- Ravid, Barak*, Hezbollah: We're ready for war with Israel but we won't start it, Haaretz, 05.03.2008, abrufbar im Internet: <<http://www.haaretz.com/news/hezbollah-we-re-ready-for-war-with-israel-but-we-won-t-start-it-1.240672>> (Stand: 16.01.2019).
- Regnery, David*, Studenten wollen keine Kriegsforschung, abrufbar im Internet: <<http://www.stern.de/politik/deutschland/streit-um-zivilklausel-studenten-wollen-keine-kriegsforschung-2032962.html>> (Stand: 16.01.2019).
- Reinert, Patrick*, Grenzüberschreitender Rundfunk im Spannungsfeld von staatlicher Souveränität und transnationaler Rundfunkfreiheit, Frankfurt a.M. 1990.
- Renck, Ludwig*, Zum rechtlichen Gehalt der Kreuzifix-Debatte, ZRP 1996, 16.
- Rhode, Ulrich*, Auswirkungen der religiösen Pluralisierung auf das deutsche Staatskirchenrecht, in: Beckermann, Johannes (Hrsg.), Das Verhältnis von Staat und Kirche, Frankfurt a.M. 2002, 159.
- Riedel, Sabine*, Muslim self-organisation between etatism and civil society: countries and concepts, in: Kreienbrink, Axel/Bodenstein, Mark (Hrsg.) Muslim Organisations and the State – European Perspectives, 22.
- Robbers, Gerhard*, Bericht von Professor Dr. Gerhard Robbers, in: Fiedler, Wilfried/Robbers, Gerhard/Brenner, Michael, Staat und Religion, VVDStRL 59 (2000), 231.

*Robbers, Gerhard*, Sinn und Zweck des Körperschaftsstatus im Staatskirchenrecht, in: Kästner, Karl-Hermann/Nörr, Knut W./Schlaich, Klaus (Hrsg.), Festschrift für Martin Heckel zum siebzigsten Geburtstag, Tübingen 1999, 411.

*Rodé, Mascha*, Ruptly – Die russische Videonachrichtenagentur in Berlin, Beitrag für den NDR vom 11.09.2013, abrufbar im Internet: <<https://www.ndr.de/fernsehen/sendungen/zapp/Ruptly-die-russische-TV-Agentur-in-Berlin,ruptly101.html>> (Stand 05.05.2015).

*Röhrich, Wilfried*, Die Politisierung des Islams: Islamismus und Dschihadismus, Wiesbaden 2015.

*Rudolph, Jörg-M.*, Eine harmonische Welt, FAZ vom 08.11.2011, 9.

*Rupp, Hans Heinrich*, § 31 Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Band II: Verfassungsstaat, 3. Auflage, Heidelberg 2004, 879.

*Ruptly*, Impressum, abrufbar im Internet: <<https://ruptly.tv/#/impressum>> (Stand: 16.01.2019).

*Rübel, Jan*, König-Fahd-Akademie droht die Schließung, 24.10.2003, abrufbar im Internet: <[http://www.welt.de/print-welt/article268245/Koenig\\_Fahd\\_Akademie\\_droht\\_die\\_Schliessung.html](http://www.welt.de/print-welt/article268245/Koenig_Fahd_Akademie_droht_die_Schliessung.html)> Stand (16.01.2019).

*Rüfner, Wolfgang*, Der personale Grundzug der Grundrechte und der Grundrechtsschutz juristischer Personen, in: Badura, Peter/Dreier, Horst (Hrsg.), Festschrift 50 Jahre Bundesverfassungsgericht Band 2: Klärung und Fortbildung des Verfassungsrechts, Tübingen 2001, 55.

*Sachs, Michael (Hrsg.)*, Grundgesetz: Kommentar, 6. Auflage, München 2011.

*Sarkis, Mona*, Die Hisbollah, Zwischen Dschihad und Mandat. Teil I: Verwurzelung und Entstehung, heise online, 24.08.2006, abrufbar im Internet: <<http://www.heise.de/tp/artikel/23/23392/1.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Sarkis, Mona*, Strippenzieher oder am Gängelband, Die Hisbollah zwischen Dschihad und Mandat. Teil II: Von libanesisch bis panislamisch – die rätselhafte Identität der „Partei Gottes“, heise online, 26.08.2006, abrufbar im Internet: <<http://www.heise.de/tp/artikel/23/23393/1.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Schenk, Arnfrid*, Der Fall Khorchide, Die Zeit vom 14.11.2014, 66.

*Schenke, Wolf-Rüdiger*, Neue Fragen an die Wissenschaftsfreiheit – Neue Hochschulgesetze im Lichte des Art. 5 III GG, NVwZ 2005, 1000.

*Schlaich, Klaus*, Neutralität als verfassungsrechtliches Prinzip – vornehmlich im Kulturverfassungs- und Staatskirchenrecht, Tübingen 1972.

*Schlaich, Klaus*, Zur weltanschaulichen und konfessionellen Neutralität des Staates, in: Krautscheidt/Marré (Hrsg.), Essener Gespräche zum Thema Staat und Kirche (4), 9.

*Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Henneke, Hans-Günter*, GG: Kommentar zum Grundgesetz, 13. Auflage, Köln 2014.

*Schmidt-Bleibtreu, Bruno/Hofmann, Hans/Hopfau, Axel (Hrsg.)*, GG: Kommentar zum Grundgesetz, 12. Auflage, Köln 2011.

*Schmidt, Walther Wieland*, Grundrechte und Nationalität juristischer Personen, Heidelberg 1966.

*Schmoll, Heike*, Mit und ohne Schleier, FAZ vom 16.01.2012, 5.

*Schnapp, Friedrich E.*, § 52 Zur Grundrechtsberechtigung juristischer Personen des öffentlichen Rechts, in: Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II: Grundrechte in Deutschland – Allgemeine Lehren I, Heidelberg 2006, 1235.

*Scholz, Rupert*, Pressefreiheit und Arbeitsverfassung, Verfassungsprobleme um Tendenzschutz und innere Pressefreiheit, Berlin 1978.

*Schrooten, Jost-Benjamin*, Gleichheitssatz und Religionsgemeinschaften, Jus Ecclesiasticum 112, Tübingen 2015.

*Schulz, Andrea*, Parastaatliche Verwaltungsträger im Verfassungs- und Völkerrecht, Berlin 2000.

*Schuppert, Gunnar Folke/Bumke, Christian*, Die Konstitutionalisierung der Rechtsordnung, Baden-Baden 2000.

*Schwabe, Jürgen*, Probleme der Grundrechtsdogmatik, 1. Auflage, Darmstadt 1977.

*Senatskanzlei Freie und Hansestadt Hamburg*, Erfolgreiche Verhandlungen, Seit 2007 laufende Verhandlungen über Verträge mit islamischen Verbänden und Alevitischer Gemeinde erfolgreich abgeschlossen, 14. August 2012, abrufbar im Internet: <<http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/3551764/2012-08-14-sk-vertrag.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Senatskanzlei Freie und Hansestadt Hamburg*, Fragen und Antworten zu den Verträgen Hamburgs mit den muslimischen Verbänden und der Alevitischen Gemeinde, 14. August 2012, abrufbar im Internet: <<http://www.hamburg.de/contentblob/3552084/data/download-faq-vertraege-muslime.pdf>> (Stand: 16.01.2019).

*Sendler, Horst*, Teilhaberechte in der Rechtsprechung des BVerwG, DÖV 1978, 581.

*Siewke, Simon*, Die Verfassungswidrigkeit der Exzellenzinitiative des Bundes und der Länder, DÖV 2011, 435.

*Siewke, Simon*, Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Fortsetzung der Exzellenzinitiative, DÖV 2009, 946.

*Şimşek, Oğuz*, Die Kommunikation zwischen Staat und Religionsgemeinschaften – der rechtliche Status des Präsidiums für Religionsangelegenheiten, in: Depenheuer, Otto/Dogan, Ilyas/Can, Osman (Hrsg.), Zwischen Säkularität und Laizismus, Münster 2005, 121.

*Smend, Rudolf*, in: ders. (Hrsg.), Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 2. Auflage, Berlin 1968, 411.

*Soldt, Rüdiger*, Muslimische Kita in Mannheim, FAZ vom 04.12.2013, 4.

*Solte, Ernst-Lüder*, § 13 Die Organisationsstruktur der übrigen als öffentliche Körperschaften verfaßten Religionsgemeinschaften und ihre Stellung im Staatskirchenrecht, in: Friesenhahn, Ernst/Listl, Joseph/Pirson, Dietrich (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, Band. 2, 2. Auflage, Berlin 1995, 417.

Solte, Ernst-Lüder, Staatsreligion, in: Campenhausen, Axel Freiherr von, Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht, Band 3: N-Z, Paderborn u.a. 2004, 595.

*Sommermann, Karl-Peter*, Bericht von Professor Dr. Karl-Peter Sommermann, in: Sommermann, Karl-Peter/Huster, Stefan, Kultur im Verfassungsstaat, VVDStRL 65 (2006), 7.

*Stern, Klaus/Becker, Florian (Hrsg.)*, Grundrechte-Kommentar, Köln 2010.

*St. George's Episcopal Church* Berlin, About us, abrufbar im Internet: <<http://www.stgeorges.de/aboutus.html>> (Stand: 16.01.2019).

*St. George's Episcopal Church* Berlin, Impressum, abrufbar im Internet: <<http://www.stgeorges.de/impressum.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Steinbach, Udo*, Die Türkei im 20. Jahrhundert. Schwieriger Partner Europas, Bergisch Gladbach 1996.

*Steiner, Udo*, § 86 Kultur, in: Isensee, Josef/Kirchhof, Paul (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts in der Bundesrepublik Deutschland, Band IV: Aufgaben des Staates, 3. Auflage, Heidelberg 2006, 701.

*Stern, Klaus*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band 3, Halbband 1: Allgemeine Lehren der Grundrechte, München 1988.

*Sydow, Christoph*, Assad und Syriens Alewiten: Angst statt Treue, Spiegel online vom 19.9.2013, abrufbar im Internet: <<http://www.spiegel.de/politik/ausland/syrien-das-verhaeltnis-zwischen-alawiten-und-dem-assad-regime-a-922776.html#>> (Stand: 16.01.2019).

*Tan, Dursun*, Muslime als Träger sozialer Verantwortung und Mitgestalter der deutschen Gesellschaft, in: Rohe, Mathias/Engin, Havva/Khorchide, Mouhanad/Oszooy, Ömer/Schmid, Hansjörg (Hrsg.), Handbuch Christentum und Islam in Deutschland Bd. 2, Freiburg 2014, 664.

*Tettinger, Peter J.*, § 51 Juristische Personen des Privatrechts als Grundrechtsträger, in: Merten, Detlef/Axer, Peter (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band II: Grundrechte in Deutschland – Allgemeine Lehren I, Heidelberg 2009, 1203.

*Thomson Reuters*, About us, abrufbar im Internet: <<http://thomsonreuters.com/en/about-us/trust-principles.html>> (Stand: 16.01.2019).

*Von Tiling, Peter*, Minderheiten, kirchliche, in: v. Campenhausen, Axel/Riedel-Spangenberg, Ilona/Sebott, Reinhold (Hrsg.), Lexikon für Kirchen- und Staatskirchenrecht, Bd. 2, Paderborn 2002.

*Towfigh, Emanuel Vahid*, Die rechtliche Verfassung von Religionsgemeinschaften, Tübingen 2006.

*Uhle, Arnd*, Staat – Kirche – Kultur, Berlin 2004.

*Umbach, Dieter C./Clemens Thomas (Hrsg.)*, Grundgesetz: Mitarbeiterkommentar und Handbuch, Band 2: Art. 38 bis 146 GG, Heidelberg 2002.

*Universität Freiburg*, Senat beschließt Zivilklausel, abrufbar im Internet: <<http://www.pr.uni-freiburg.de/pm/2014/rektorat-zivilklausel.pdf>> (Stand: 16.01.2019).

*Universität Kassel*, Senat der Universität Kassel verankert „Zivilklausel“ in Teilgrundordnung, abrufbar im Internet: <<https://www.uni-kassel.de/uni/aktuelles/meldung/post/detail/News/senat-der-universitaet-kassel-verankert-zivilklausel-in-teilgrundordnung/>> (Stand: 16.01.2019).

*Unruh, Peter*, Zur Dogmatik der grundrechtlichen Schutzpflichten, Berlin 1996.

*Uslucan, Şükrü*, Zur Einbürgerung(sbereitschaft) der türkei-stämmigen Muslime in Deutschland – Aspekte zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts, in: Rohe, Mathias/Engin, Havva/Khorchide, Mouhanad/Oszooy, Ömer/Schmid, Hansjörg (Hrsg.), Handbuch Christentum und Islam in Deutschland Bd. 2, Freiburg 2014, 832.

*Uwer, Dirk*, Medienkonzentration und Pluralismussicherung im Lichte des europäischen Menschenrechts der Pressefreiheit, Berlin 1998.

*Vosgerau, Ulrich*, Freiheit des Glaubens und Systematik des Grundgesetzes – Zum Gewährleistungsvorbehalt schrankenvorbehaltsloser Grundrechte am Beispiel der Glaubens- und Gewissensfreiheit, Berlin 2007.

*Walter, Christian*, Neue Religionskonflikte und staatliche Neutralität, DVBl 2010, 993.

*Walter, Christian*, Religionsverfassungsrecht in vergleichender und internationaler Perspektive, Tübingen 2006.

*Walter, Christian*, Die weltanschauliche Neutralität des Staates und sein Verhältnis zur Religion, in: Rohe, Mathias/Engin, Havva/Khorchide, Mouhanad/Oszooy, Ömer/Schmid, Hansjörg (Hrsg.), Handbuch Christentum und Islam in Deutschland Bd. 1, Freiburg 2014, 224.

*Weber, Hermann*, § 19 Grundrechtsbindung der Kirchen und Religionsgemeinschaften, in: Friesenhahn, Ernst/Listl, Joseph/Pirson, Dietrich (Hrsg.), Handbuch des Staatskirchenrechts, Band 1, 2. Auflage, Berlin 1994, 573.

*Weber, Hermann*, Körperschaftsstatus für Religionsgemeinschaften – gelöste und ungelöste Probleme, ZevKR 57 (2012), 347.

*Westcot, Kathryn*, Who are Hezbollah?, BBC News World Edition, 04.04.2002, abrufbar im Internet: <[http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/1908671.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/1908671.stm)> (Stand: 16.01.2019).

*Winter, Jörg*, Staatskirchenrecht der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Köln 2008.

*Wolf, Ernst*, Kirchliche Minderheiten in der Volkskirche, ZevKR 17 (1972), 39.

*Zentrum für Türkeistudien / Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.)*, Türkische Muslime in Nordrhein-Westfalen. Endbericht zur Studie "Dialog mit einer neu etablierten religiösen Minderheit in NRW. Türkische Muslime und deutsche Christen im Gespräch unter besonderer Berücksichtigung einer Bestandsaufnahme des christlich-islamischen Dialogs und der türkisch-islamischen Dachorganisationen“, 3. Auflage, Düsseldorf 1997.

# Danksagung

Ich danke dem Land Sachsen-Anhalt für die Finanzierung eines Teils dieser Arbeit im Rahmen des Graduiertenstipendiums Sachsen-Anhalt.

Beim Verfassen dieser Arbeit haben mich weiterhin mehrere Personen unterstützt. Ihnen möchte ich ganz herzlich danken.

Prof. Dr. Kluth und Prof. Dr. Hanschel haben die Untersuchung überhaupt erst möglich gemacht und mich während der Bearbeitung motiviert, hinterfragt und begleitet. Dr. Stefan Bauer hat sich nicht nur für wertvolle Gespräche zur Verfügung gestellt, sondern sich auch mit dem Text abgemüht. Bodo von Harbou hat, nachdem er bereits früher in mir den Wunsch geweckt hat, Juristin zu werden, sich intensiv mit den Gedanken zur Religionsfreiheit der DITIB befasst. Dr. Carsten Hörich (+), Dr. Marcus Bergmann und Susann Kroke habe ich für den Kaffee und die vielen guten Diskussionen zu danken. Susanne Hesse hat mir geholfen, die juristische Sprache ins Deutsche zu übersetzen.

Am Ende halfen Dr. Friederike Grube und Dr. Anja Trespe mir, meinen Ideen zu vertrauen.

Ich danke meinem Mann und meinen Kindern, die sich mit mir gefreut haben, meine Gedanken zur aufgeworfenen Frage zu entwickeln.

# Eidesstattliche Erklärung

Hiermit erkläre ich an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbstständig und ohne Fremde Hilfe verfasst, keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt habe, und, dass alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht sind. Diese Dissertation wurde bislang an keiner weiteren Institution vorgelegt. Es handelt sich um den ersten Promotionsversuch.

---

Josephine Skrzypczak  
Wiesbaden, den 01. Juni 2019

# Lebenslauf

Die Verfasserin war von 2004 – 2009 an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg immatrikuliert. Die Verteidigung der Arbeit fand am 01.06.2018 in Halle statt.